



**SEGUNDO INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA**
diciembre 2016 – mayo 2018

**Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz
Escuela Keough de Asuntos Globales
Universidad de Notre Dame
Agosto 2018**





Con el apoyo de:



**FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL POSCONFLICTO**



INDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. DEL INFORME 1 AL INFORME 2	7
2. PRESENTACIÓN METODOLÓGICA	12
2.1. EL INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ Y LA MATRIZ DE ACUERDOS DE PAZ (PAM)	12
2.2. INICIATIVA DEL INSTITUTO KROC PARA COLOMBIA.....	13
2.3. METODOLOGÍA DEL INSTITUTO KROC.....	14
2.4. ALGUNOS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	16
3. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL ESTADO EFECTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN	18
3.1. UNA MIRADA AGREGADA CUANTITATIVA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL	18
3.2. UNA MIRADA DETALLADA A LOS 6 PUNTOS DEL ACUERDO FINAL.....	24
3.2.1. <i>Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano – Reforma Rural Integral.....</i>	<i>24</i>
3.2.2. <i>Punto 2: Participación Política – Apertura Democrática para Construir la Paz</i>	<i>61</i>
3.2.3. <i>Punto 3: Fin del conflicto</i>	<i>108</i>
3.2.4. <i>Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.....</i>	<i>162</i>
3.2.5. <i>Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto</i>	<i>186</i>
3.2.6. <i>Punto 6: Mecanismos de implementación, verificación y refrendación.....</i>	<i>229</i>
3.2.7. <i>Enfoque de género</i>	<i>267</i>
3.2.8. <i>Una mirada agregada cuantitativa al enfoque territorial.....</i>	<i>278</i>
4. CONCLUSIONES.....	283
5. ANEXOS.....	289



Abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión
APC	Agencia Presidencial de Cooperación
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CIV	Componente Internacional de Verificación
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPP	Acuerdos Comprensivos de Paz ¹
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FCP	Fondo Colombia en Paz
JEP	Jurisdicción Especial de la Paz
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MMV	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
PAI	Plan de Atención Inmediata
PAM	Matriz de los Acuerdos de Paz
PAP	Proceso Amplio de Participación
PAPCOC	Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PISDA	Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo
PMI	Plan Marco de Implementación
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / Unidad para las Víctimas
UBICAR	Unidades Básicas de Carabineros
UBPD	Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
UEI	Unidad Especial de Investigación
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero

¹ Por sus siglas en inglés, *Comprehensive Peace Agreements*.



ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNGASS	<i>Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas</i> ²
UNPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ³
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

² Por sus siglas en inglés, Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem

³ Por sus siglas en inglés, United Nations Office on Drug and Crime





1. INTRODUCCIÓN

El Informe 1 del Instituto Kroc analizó la implementación del Acuerdo de paz en términos de objetivos de corto, mediano y largo plazo. Identificó avances en la implementación de disposiciones de corto plazo como cese al fuego, acantonamiento, dejación de armas, y sistemas de monitoreo y verificación. Así mismo, el informe subrayó desafíos en la implementación de disposiciones relacionadas con garantías de seguridad, reincorporación a largo plazo, fortalecimiento de la participación democrática y la calidad de la democracia, reforma rural, desarrollo económico, sustitución de cultivos, desminado y justicia transicional. Con la presentación de *avances y dificultades* para todos los subtemas del Acuerdo, el informe sirvió como guía para los tomadores de decisiones en la identificación de prioridades de implementación; y ayudó al Gobierno y a la FARC a evitar cascadas con efectos negativos que pudieran impedir el progreso general del proceso de implementación.

No obstante, el marco analítico inicial no se enfocó en temas relacionados con la implementación de disposiciones de mediano y largo plazo del Acuerdo dado que todavía no había suficiente evidencia sobre el desarrollo de estas áreas. En este Informe 2 analizamos estas dimensiones más amplias de largo plazo del Acuerdo, y discutimos los desafíos sistémicos que implica intentar crear una democracia más inclusiva y proveer más justicia y oportunidades a los colombianos. En el Informe 2 se muestra que la implementación continúa avanzando y la tasa de implementación se ha mantenido estable. Así mismo, proveemos análisis comparativo para mostrar cómo el Acuerdo de Colombia se compara a otros acuerdos de paz comprensivos y explicamos los motivos para un ritmo de implementación más lento.

El marco de análisis de este informe se enmarca en el contexto de las reformas institucionales amplias que son parte del Acuerdo, que prevé nuevas estructuras y formas de administración pública en Colombia, mejorar la entrega de bienes públicos y crear una sociedad más inclusiva y participativa. El Acuerdo contiene numerosas disposiciones para la provisión de la gama completa de bienes públicos: seguridad, Estado de derecho, protección de derechos, oportunidades económicas, y bienes y servicios públicos. El Acuerdo reclama programas gubernamentales más inclusivos, equitativos, participativos y con mecanismos de rendición de cuentas. Las reformas estructurales esbozadas en el Acuerdo tienen como propósito corregir las desigualdades sociales y déficits institucionales en Colombia que son ampliamente considerados como las raíces del conflicto armado.

Lograr esta agenda ambiciosa para la transformación estructural es, inevitablemente, un proceso a largo plazo que requiere de un compromiso continuo entre funcionarios públicos de nivel nacional, regional y local, FARC, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, líderes comunitarios y el sector empresarial. Igualmente, requiere de un apoyo sostenido de la comunidad internacional. El Instituto Kroc entiende la implementación del Acuerdo Final como un proceso de cambio a mediano y largo plazo, bajo la responsabilidad de una nación entera – Gobierno y sociedad. Todos tienen un papel que desempeñar para garantizar la implementación de un Acuerdo



que refleja los principios de la Constitución de 1991 y busca lograr objetivos nacionales ampliamente compartidos.

Mejorar la efectividad institucional depende de construir relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad. Significa fortalecer la legitimidad y hacer efectiva la rendición de cuentas. La legitimidad tiene sus raíces en el entendido que -en un entorno dado- la autoridad política está constituida de manera apropiada y tiene el derecho de tomar decisiones públicas. La legitimidad se basa en ambos elementos, la efectiva prestación de los servicios públicos y en un proceso percibido como imparcial y ecuánime⁴. Cuando los sistemas institucionales son aceptados como legítimos son más propensos a generar una paz y prosperidad sostenibles y se hace más fácil, no solo avanzar en la implementación de acuerdos de paz, sino también en una cultura de conciliación, diálogo, construcción de consensos y nuevos acuerdos que impulsan el proceso de cambio y transformación de la guerra a la paz. ¡Hay que dar paso al poder transformador de la paz! Es responsabilidad de todos las y los colombianos.

1.1. Del informe 1 al informe 2

En el informe del Instituto Kroc presentado públicamente en noviembre del 2017, se expresaron explícitamente algunas preocupaciones. En este informe, reiteramos tres de estas preocupaciones que se mantienen y entendemos como los principales retos para la construcción de paz en Colombia. En las conclusiones de este informe abordamos la necesidad de mejorar la calidad de la implementación de la paz territorial y los demás enfoques transversales.

1. **Garantías de seguridad y protección** en particular, para líderes sociales y defensores de derechos humanos, comunidades en territorios priorizados y para excombatientes de las FARC.
2. **Proceso de reincorporación política, social y económica** de excombatientes.
3. **Ajustes normativos e institucionales pendientes** a 31 de octubre del 2017, fundamentales para consolidar las bases normativas de la implementación del Acuerdo.

¿Cómo han evolucionado estos temas en los últimos meses? ¿Qué preocupaciones se mantienen?

Garantías de seguridad y protección

En el Acuerdo Final se desarrollan más de 20 instrumentos, relacionados entre sí, que se pueden agrupar en cuatro tipos de medidas: políticas, de prevención y protección, de seguridad y de justicia. A la fecha, se registran avances en cada tipo de medida.

En cuanto a las medidas políticas, se aprobó el Acto Legislativo 04 de 2017 a través del cual se avanzó en hacer efectivo el compromiso de no utilización de las armas en la política, ni la promoción de organizaciones violentas como el paramilitarismo. La Comisión Nacional de

⁴ Tom Tyler, "Psychological models of the justice motive: Antecedents of distributive and procedural justice," *Journal of Personality and Social Psychology* 62 (1994), 850-863; Bruce Gilley, "The meaning and measure of state legitimacy. Results for 72 countries," *European Journal of Political Research* 45 (2006), 499-525.



Garantías de Seguridad y la subcomisión de garantías de seguridad han sesionado a nivel nacional, ha iniciado su despliegue territorial y ha contribuido al Plan de Acción Contra el Crimen Organizado.

Medidas de prevención y protección incluyen la reforma y fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, la formulación del Programa Integral de Garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos y decretos para prevenir violaciones individuales y colectivas a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), se han llevado a cabo un amplio despliegue de fuerzas de seguridad en los territorios a través de diversas estrategias militares y de policía.

En cuanto a medidas de justicia, se encuentra la creación de la Unidad Especial de Investigación, el inicio del despliegue territorial de la Fiscalía a través del Plan 501 Municipios, la implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de Derechos Humanos” la cual ha logrado avances en el esclarecimiento indagación, judicialización y capturas, y la creación del Cuerpo Élite de Policía encargado de apoyar las labores de investigación y judicialización de redes de crimen organizado y las amenazas y asesinatos contra líderes sociales.

Gran parte del entramado normativo e institucional para brindar seguridad y protección se ha desarrollado. Sin embargo, para ser efectivas, estas medidas deben articularse con el amplio conjunto de medidas de desarrollo rural, acceso a la justicia, presencia institucional, profundización de la democracia y lucha contra el narcotráfico y la corrupción establecidas en el Acuerdo.

A pesar de los avances, algunas dinámicas de inseguridad se mantienen en algunas regiones, tal como se presente más adelante en este informe. Preocupa especialmente el incremento y persistencia de homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, particularmente víctimas afrocolombianas e indígenas en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto armado, y los homicidios contra excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. Varios grupos armados ilegales, grupos criminales y disidencias de las FARC-EP se encuentran disputando el control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la guerrilla, y el control del narcotráfico y otras economías ilegales.

Así mismo, hay reportes sobre el aumento de violencia sexual y violencia basada en género, especialmente en áreas previamente controladas por las FARC-EP. Abordar esta y otras amenazas a la seguridad requieren de acción sostenida, mejor articulación interinstitucional y sostenibilidad financiera.

Los temas de seguridad y protección son fundamentales. La seguridad es un derecho humano



básico y responsabilidad central del Gobierno. Si los ciudadanos/as no se sienten seguros todo el proceso de construcción de paz, más allá de la implementación de los acuerdos, se pone en riesgo. Las agresiones en contra de líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos es sin duda un factor que altera y obstaculiza la participación ciudadana en el proceso de paz y socava la confianza entre el Gobierno y las FARC, y entre el Estado y la sociedad en general. Las continuas amenazas de violencia constituyen una grave amenaza al proceso de implementación. Sin seguridad, la paz pierde la capacidad de transformar el país y debilita la legitimidad del Estado.

Proceso de reincorporación política, social y económica de excombatientes

El proceso de reincorporación es clave para fortalecer los pilares de la paz. Este proceso necesita ser ágil a la hora de responder a las necesidades de los excombatientes de manera diferenciada, y contar con los recursos y la seguridad suficiente. El propósito es prevenir la incertidumbre entre los excombatientes y evitar la tentación de retornar a la violencia, especialmente en el marco de contextos territoriales de incentivos y presión por parte de actores armados ilegales, disidentes y grupos criminales.

Estos son algunos de los avances:

- El Consejo Nacional de Reincorporación ha sesionado más de 60 veces desde su constitución, ha avanzado en el diseño del programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, la estrategia de reincorporación temprana y ha creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación.
- Hay avances en las medidas de reincorporación política. Se creó el partido político FARC que participó en las elecciones legislativas en marzo de 2018. Dificultades en la apertura de cuentas bancarias y demoras en el desembolso de los recursos para la campaña (como resultado de las restricciones antiterroristas de los Estados Unidos) situó al nuevo partido en una situación de desventaja. Los 6 voceros de las FARC en el Congreso participaron en los debates relacionados con el Acuerdo y se aprobó el acto legislativo que garantiza 10 curules para el partido FARC durante dos periodos legislativos.
- Se avanzó significativamente en el proceso preparatorio de la reincorporación de más de 12.500 excombatientes (de un universo aproximado de 14.000) a través de su acreditación y de medidas preparatorias para la reincorporación como cedulação, bancarización, acceso a salud y programas de protección social, nivelación educativa, formación para el trabajo.
- El Gobierno aprobó el Decreto 756 de 2018 que facilita el acceso a tierra a excombatientes al permitir adjudicación directa a asociaciones u organizaciones cooperativas, aun cuando este no fuera parte de las disposiciones del Acuerdo.



Algunos retos persisten:

- La Política de Reincorporación ha sido validada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Esta política necesita ser implementada lo más pronto posible para evitar incertidumbre entre los excombatientes acerca de su proyecto de vida en el marco de la reincorporación. Aproximadamente 220 prisioneros de las FARC permanecen encarcelados sin acreditación y sin tener claridad sobre su situación jurídica.
- A pesar del Decreto 756 de 2018, aun no es claro de dónde se va a obtener la tierra para los proyectos productivos de los excombatientes que, en su mayoría, son de vocación agrícola. ECOMUN está creada, pero hasta el momento no es funcional, no cuenta con una gerencia clara, ni un plan estratégico. Se han creado 47 cooperativas en los 26 ETCR, pero solo recientemente se están aprobando proyectos productivos con apoyo de la cooperación internacional.
- A la fecha, el proceso de reincorporación ha carecido de un enfoque de género que aborde las necesidades de las mujeres excombatientes y sus hijas y/o hijos. Por su parte, el programa de reincorporación de menores se ha visto obstruido por falta de coordinación interinstitucional.
- No hay acceso fácil a programas de reincorporación institucionales para los excombatientes fuera de los ETCR, especialmente aquellos que se trasladan a zonas urbanas.

La Política Nacional de Reincorporación debe ser implementada y puesta en operación lo más pronto posible y así brindar a los excombatientes claridad frente a su horizonte a largo plazo en cuanto a su integración a la vida civil. Como parte de esta política, es importante respetar la diversidad en la población excombatiente, los diferentes roles y rangos que tuvieron en el grupo, y las realidades territoriales en donde se lleva a cabo el proceso de reincorporación.

El fracaso de una reincorporación efectiva en un contexto de incentivos para la ilegalidad, puede socavar el proceso y llevar a la reanudación de la violencia armada.

Ajustes normativos e institucionales pendientes

Durante el primer año de la implementación se lograron consolidar varios pilares estructurales de la paz en Colombia a través de reformas legales, normativas y constitucionales. Sin embargo, aún faltan otros pilares. Con la apertura del periodo legislativo ordinario y la instalación del nuevo Congreso en agosto del 2018, será necesario avanzar en los procesos legislativos y normativos pendientes.

En el primer reporte del Instituto Kroc, se resaltó la importancia de 12 normas para la implementación que fueron aprobadas, en proceso de serlo o archivadas. Actualizamos el estado de esta lista a mayo de 2018. (Ver Anexo F)

En el primer informe se expresó que, sin la aprobación de estas normas, se ponía en riesgo las bases jurídicas y normativas del proceso de implementación y que varias de las áreas realmente importantes para la sostenibilidad de la paz podrían colapsar por “efecto cascada negativa”.



Preocupa, especialmente, el proceso de normas relacionadas con el Punto 2 del Acuerdo que buscan ampliar la democracia. Estas normas son fundamentales para lograr algunas de las promesas de fondo del Acuerdo de Paz: en particular, la representatividad de las zonas históricamente marginadas, la centralidad de las víctimas en la construcción de paz y la mejora de la calidad de la participación y de los procesos democráticos en Colombia.

Una mayor participación ciudadana puede mejorar la percepción pública sobre la legitimidad del Estado, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado y las economías ilegales. Avances en cuanto a participación democrática también puede llevar a que la ciudadanía empiece a considerar su corresponsabilidad en materia de gobernanza y la emergencia del Estado, como instrumento para dotarse de mecanismos imparciales, transparentes, e inclusivos de reparto de poder y bienes públicos. Desde esta concepción, la paz se puede entender como un esfuerzo colectivo en Colombia para ayudar a que la legitimidad de Estado “emerja” en y desde sus territorios, en vez de “llevar el Estado” a estos territorios como diversos gobiernos han intentado hacerlo en décadas pasadas.

Mayores avances en materia de democracia y participación ciudadana, incluyendo la movilización y la protesta pacífica, fortalecerán el compromiso y la convicción de hacer política sin violencia.

Otro punto de preocupación se refiere a algunos ajustes que se realizaron en el proceso de aprobación del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz y la reciente aprobación de sus reglas de procedimiento con ajustes sustantivos. Estos ajustes no impiden que en lo estructural y sustancial la JEP puede cumplir sus principales objetivos, pero contienen elementos que van en contravía de lo acordado en La Habana y podrían contrariar el orden legal nacional e internacional vigente, y ser inconvenientes para la judicialización efectiva de crímenes de guerra.

Adicionalmente, preocupan también los retrasos en las medidas normativas para sentar las bases de la Reforma Rural Integral y generar seguridad jurídica para los campesinos y para los funcionarios públicos en los programas de sustitución de cultivos ilícitos. Avanzar con celeridad en la aprobación de estas leyes es fundamental para consolidar los pilares de la paz y generar *momentum* para forjar procesos sostenidos de construcción de paz en Colombia.



2. PRESENTACIÓN METODOLÓGICA

Este Informe presenta los resultados del seguimiento y análisis del estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final de Colombia realizado por el Instituto Kroc. Lo presentamos en respuesta a la invitación recibida y la responsabilidad asignada al Instituto por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final. Allí, se le pide al Instituto Kroc, entre otras funciones, que diseñe una metodología para identificar los avances en la implementación del Acuerdo brindando soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) del Acuerdo de Paz a través de informes regulares⁵.

Este informe se construye con una amplia base empírica que incluye más de 9.000 eventos de implementación, validados y sistematizados por el equipo del Instituto Kroc en una gran base de datos⁶. Los porcentajes de avance que se presentan en las diversas tablas surgen de un análisis empírico y de un ejercicio de codificación de la información hasta al 31 de mayo del 2018. Para los otros avances cuantitativos posteriores a esta fecha que se presentan en este texto, se cita la fecha actualizada y la fuente en que se apoya esa información. El análisis cualitativo que acompaña la información empírica validada y recopilada, se realiza a partir de espacios de diálogo y reflexión compartidos con más de 280 actores territoriales, nacionales e internacionales en Colombia con los que el Instituto Kroc ha venido construyendo relaciones de cooperación.

2.1. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM)

El Instituto Kroc se ha especializado en investigación y estudios de construcción de paz y transformación de conflictos durante más de 30 años (<http://kroc.nd.edu>). Tiene su sede en la Escuela Keough de Asuntos Globales (<http://keough.nd.edu>) de la Universidad de Notre Dame (<http://www.nd.edu>). Uno de sus programas de investigación más consolidados es la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés - <https://peaceaccords.nd.edu>). Diversos profesores, alumnos, investigadores y constructores de paz asociados al Kroc han trabajado extensivamente en Colombia en las últimas dos décadas.

PAM alberga la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de acuerdos de paz comprensivos firmados desde 1989 en el mundo. Para que un acuerdo sea considerado comprensivo debe cumplir con dos criterios; ser producto de negociaciones que incluyan al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan abordado las principales cuestiones que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo.

⁵ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 212.

⁶ El primer Informe del Instituto Kroc se hizo sobre una base empírica de 3.500 eventos de implementación.



Así, la metodología de PAM se centra en el monitoreo de la implementación basándose en los compromisos reflejados en los textos escritos de los acuerdos comprensivos y hace seguimiento a la implementación de todas las disposiciones contenidas en los acuerdos anualmente durante 10 años.

Los resultados comparados de la investigación de PAM confirman que, entre menor obtención oportuna de información acerca del proceso de implementación de los acuerdos de paz, mayor la probabilidad de reanudación del conflicto armado. Así mismo, el análisis comparado confirma que mayores niveles de implementación incrementan la probabilidad de externalidades positivas como mayor inversión y crecimiento económico y con el mejoramiento del bienestar social⁷.

2.2. Iniciativa del Instituto Kroc para Colombia

El Instituto Kroc, como apoyo técnico del CIV, tiene dentro de sus objetivos avanzar en la prevención de conflictos violentos y aportar a la construcción de paz y al desarrollo social y económico de Colombia a través del seguimiento a la implementación efectiva del Acuerdo Final. Ofrece una capacidad continua de monitoreo a la implementación de todo el Acuerdo y asiste a los mecanismos oficiales de monitoreo y verificación.

En el marco de esos objetivos, el Instituto Kroc realiza evaluaciones de: 1) el estado actual del progreso del proceso de implementación del Acuerdo Final, el cual incluye enfoques transversales de derechos humanos, género, étnico y territorial; 2) patrones emergentes en la implementación, avances, dificultades, brechas y eventuales retrocesos; 3) lecturas sistémicas, secuenciales e interdependientes entre los diversos temas, subtemas y disposiciones del Acuerdo de Paz, los contextos en donde se implementa y el análisis de los posibles efectos en cascada (positivos o negativos) de la implementación del Acuerdo; y 4) datos comparativos relevantes que muestran las tendencias y la evolución con base en otros procesos de implementación.

El Instituto Kroc se destaca por su rigurosidad académica que, a lo largo de los años, se ha traducido en alto niveles de credibilidad e independencia académica. El equipo del Kroc está conformado por investigadores universitarios y profesionales especializados en estudiar las dinámicas de la construcción de paz en general y en particular, las dinámicas de los procesos de implementación de acuerdos de paz. Sus evaluaciones son producto de un ejercicio académico, no partidista, basado en evidencia y análisis comparativo sobre los patrones de implementación de otros acuerdos de paz.

Por lo tanto, el equipo del Instituto Kroc es estrictamente independiente y se adhiere a rigurosos estándares de objetividad metodológica, que incluyen, por una parte, el uso de fuentes de

⁷ Kroc Institute for International Peace Studies, (Documento interno, junio 15 de 2016); Madhav Joshi y Jason Quinn, *Peace Accords Matrix Implementation Dataset*, V.1.5 (Julio 29 de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>



información plurales y confiables, y por otra, la presentación de datos políticamente imparciales y académicamente robustos.

Para el desarrollo de este proyecto, el Instituto Kroc ha establecido diversas alianzas en Colombia, como es el caso del Secretariado Nacional de Pastoral Social Caritas Colombiana quien, bajo el principio de respeto a la autonomía del Instituto Kroc, gestiona los fondos del proyecto y facilita la presencia institucional y la realización del trabajo del Instituto en diferentes regiones del país.

2.3. Metodología del Instituto Kroc

El Instituto Kroc ha diseñado una metodología específica para el trabajo en Colombia. En ella, se reconocen los retos particulares que surgen de la realidad política nacional y local, y de la solicitud del Gobierno de Colombia y de las FARC-EP de hacer seguimiento y verificación en tiempo real a la implementación de un Acuerdo Final tan amplio y detallado.

Los principales elementos que constituyen la metodología son los siguientes:

1. La Matriz del Acuerdo de Paz colombiano identifica 578 disposiciones (compromisos concretos del Acuerdo, observables y medibles). Estas disposiciones están agregadas en 70 subtemas, 18 temas y los 6 puntos que, en su conjunto conforman lo pactado en La Habana. Esta matriz se ha construido en diálogo con el Gobierno de Colombia y las FARC. Los 18 temas y 70 subtemas se pueden encontrar en el Anexo A.
2. Una serie de herramientas metodológicas como: *a) mapas mentales* que incluyen, por ejemplo, los criterios y calidades que el Acuerdo estipula para muchas de las disposiciones; *b) formularios* de eventos de implementación; *c) una base de datos* que contiene todos los eventos de implementación registrados; *d) una base de datos* para la codificación de la información que alimenta el análisis cuantitativo y cualitativo; *e) 70 análisis* del estado de la implementación para cada uno de los 70 subtemas del Acuerdo, entre otros. Estos instrumentos permiten entender los detalles del texto final, ordenar, procesar y analizar datos, así como, describir en tiempo real los avances o retrocesos en la implementación y analizar su efectividad.
3. Un equipo de especialistas y asistentes de investigación que diariamente monitorea, rastrea, valida y organiza todos los datos recogidos tras acceder a las fuentes de información disponibles a nivel local, nacional e internacional. La base de datos del Kroc contiene, hasta finales de mayo del 2018, más de 9.000 eventos de implementación validados con estándares académicos, codificados y sistematizados⁸.
4. Un análisis detallado de las disposiciones del Acuerdo, que son la unidad de análisis más pequeña. Las disposiciones son compromisos observables y medibles que requieren acciones concretas. Diariamente se hace seguimiento a las 578 disposiciones que se codifican mensualmente. La codificación del grado de avance de la implementación, utiliza una escala

⁸ De acuerdo con el Protocolo recibido por Kroc de la CSIVI: “El modelo de evaluación y seguimiento podrá contar con insumos que provengan de diversas fuentes a partir de alianzas y convenios de apoyo y colaboración con actores a nivel internacional, nacional y locales.



ordinal de cuatro puntos: (0) cuando no hay actividad de implementación, (1) con la iniciación de acciones o con mínima implementación, (2) con un progreso intermedio que va en camino a ser finalizado en el plazo estipulado y (3) con implementación completa.

5. El tipo de información a la que se accede se codifica para arrojar datos cuantitativos: Porcentajes de avance en la implementación efectiva por cada uno de los 70 subtemas de la matriz del Acuerdo de Paz colombiano, que agregados reflejan también avances, dificultades o retrocesos en los 18 temas. La actividad de implementación está sustentada en hechos empíricos validados que reflejan el desarrollo de la implementación.
6. Posteriormente, una vez se ha analizado y triangulado la evidencia, se realiza un análisis cualitativo complementario en el que se presentan:

Elementos de evaluación de la calidad de la implementación efectiva (los criterios y calidades que el Acuerdo establece explícita o implícitamente para muchas disposiciones, incluido algunos elementos de los enfoques transversales)

Un análisis de la lógica secuencial, interdependiente y holística de la implementación de los diversos temas y subtemas del Acuerdo de Paz a través de:

- Análisis de patrones emergentes en la implementación;
 - Análisis de avances, dificultades, brechas y retrocesos en la implementación;
 - Identificación de las secuencias de implementación, y de los elementos de interdependencia entre diversas disposiciones, subtemas, temas y contextos en los que se implementa el Acuerdo de Paz;
 - Análisis de posibles efectos cascada positivos y negativos de la implementación del Acuerdo de Paz.
 - El conocimiento comparativo que tiene el Instituto Kroc de procesos de implementación de 34 acuerdos de paz comprensivos en el mundo desde 1989.
7. A partir de esta información se realiza un análisis regular, cuantitativo y cualitativo del grado de avance efectivo de implementación y de los enfoques transversales. Adicionalmente, la información empírica recolectada, validada y sistematizada se analiza en diálogo con expertos del Instituto Kroc, aliados en Colombia y técnicos conocedores de cada uno de los 70 subtemas del Acuerdo de Paz. Los datos se analizan en espacios reflexivos en los que se identifican patrones emergentes, avances, dificultades y retrocesos, así como las brechas existentes⁹. Al día de hoy, el Instituto Kroc ha establecido estos diálogo con más de 280 actores en los niveles territorial y nacional.
 8. Finalmente, el Instituto prepara y presenta de forma regular informes a las secretarías técnicas de la CSIVI y al CIV como apoyo técnico a esas instancias en sus funciones de verificación, impulso, resolución de diferencias y rendición de cuentas a la sociedad colombiana sobre la

⁹ Brechas en la implementación: compromisos que no se han cumplido o que tienen un avance limitado, y que de implementarse pueden acelerar y facilitar la implementación de otras disposiciones del Acuerdo y el avance en la efectividad de la implementación.



implementación del Acuerdo Final. Algunos de estos, como el presente, son informes comprensivos en donde se describe el balance de la implementación de todo el Acuerdo. Otros informes más breves se entregan confidencialmente a las partes por demanda, respondiendo a preguntas concretas relacionadas con avances, dificultades, retos y prioridades de la implementación. Adicionalmente, se ha acordado con el Gobierno de Colombia y las FARC la posibilidad de crear espacios de reflexión y análisis regulares sobre elementos de los informes que ayuden a identificar opciones para enfrentar dificultades.

La propuesta metodológica del Instituto Kroc, inspirada en el programa de PAM que incluye análisis empírico, cuantitativo y comparativo de procesos de la implementación de procesos de paz, responde de forma contextualizada y particular a las exigencias del Acuerdo de Paz de Colombia, por medio de la combinación de métodos empírico con un abordaje cualitativo y reflexivo.

2.4. Algunos elementos a tener en cuenta

- En relación con el primer informe del Instituto Kroc, la Matriz de seguimiento al Acuerdo de Paz colombiano ha sufrido algunos ajustes menores. En particular:
 - Se han añadido 24 disposiciones frente a la versión de la Matriz que se usó para el Informe 1 del Instituto Kroc. Se ha recogido, validado y codificado el desarrollo de la implementación de estas 24 disposiciones desde el 1 de diciembre del 2016.
 - Se ha añadido un subtema nuevo con el título “*Medidas y programas para incorporar el acuerdo de paz en los ciclos de planeación y financiación territorial y nacional del Estado colombiano*”.
 - Se han fusionado tres subtemas, con el objeto de que el número de disposiciones monitoreadas por cada subtema fuera más amplio, y permitiera una medición más precisa de los avances de cada subtema / tema. Actualmente la matriz cuenta con 70 subtemas, en vez de los 74 originales.
 - Se han retirado cuatro disposiciones, las cuales pasaron a ser condiciones y criterios de implementación de otras disposiciones.
 - Se realizaron ajustes menores al texto de 38 disposiciones y sus condiciones de implementación.
 - Estos ajustes, que afectan a menos del 5% de la matriz, surgen de la retroalimentación de dos fuentes principales: sugerencias de los equipos técnicos del Gobierno de Colombia y de la FARC, y sugerencias del equipo de especialistas del Instituto Kroc.
- Para este informe se ha desarrollado, adicionalmente, una submatriz para hacer seguimiento a la implementación del enfoque de género con más precisión y detalle. Con esta submatriz se monitorean 130 disposiciones del Acuerdo Final que incluyen en su texto medidas relacionadas con la equidad de género y la participación de las mujeres en la construcción de paz, la representación y participación equilibrada de las mujeres y población LGTBI en la implementación de los Acuerdos. Para estas 130 disposiciones, se ha recogido, validado y



analizado eventos de implementación que nos permiten hacer seguimiento a la implementación de este enfoque.

- Para futuros informes se dispondrá de submatrices para hacer seguimiento particular al enfoque étnico y al enfoque territorial en la implementación del Acuerdo.
- La metodología de trabajo del Instituto Kroc permite medir en tiempo real el avance efectivo de la implementación de los compromisos del Acuerdo Final. La metodología, no permite medir el impacto de la implementación. Los impactos, los resultados a largo plazo y las transformaciones solo se pueden medir posteriormente, en retrospectiva, una vez que las medidas implementadas han mostrado sus efectos sobre la realidad.
- El análisis cuantitativo de la implementación efectiva de cada una de las 578 disposiciones se lleva a cabo a través de la codificación, otorgándole el mismo peso relativo a cada una, es decir, sin establecer criterios de ponderación entre ellas. Esta metodología permite la comparación con los otros 34 acuerdos de paz en la base de datos de PAM. El análisis cualitativo captura las realidades del contexto lo que permite darle más peso a algunos temas y subtemas que a otros, dependiendo del momento de la implementación y la lógica secuencial de la misma.
- Este informe refleja la valoración y análisis independiente y autónoma del Instituto Kroc. El documento se ha preparado con estándares académicos. No refleja las opiniones y balances del Gobierno de Colombia y las FARC sobre la implementación del Acuerdo Final, que pueden tener balances distintos, complementarios o críticos frente a los resultados presentados por el Instituto Kroc.



3. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL ESTADO EFECTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN

A continuación, se presentan avances cuantitativos y cualitativos de la implementación de las 578 disposiciones, 70 subtemas y 18 temas en los que se organiza el Acuerdo, así como lecturas más holísticas, sistémicas e interdependientes de la implementación en el contexto político y territorial de Colombia. Estas miradas contribuyen a identificar los grandes desafíos secuenciales de la implementación, prevenir cascadas negativas y promover cascadas positivas, atender demoras, alertar sobre eventuales retrocesos, responder de forma temprana a preocupaciones emergentes, alertar sobre posibles bloqueos.

En primer lugar, se presentan datos cuantitativos generales agregados sobre la actividad de implementación, mostrando el estado de avance de las 578 disposiciones. En segundo lugar, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos de todos los temas y subtemas del Acuerdo Final¹⁰.

3.1. Una mirada agregada cuantitativa a la implementación del Acuerdo Final

La implementación del Acuerdo de Paz colombiano continúa avanzando. Al 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro le hace seguimiento, 353 (61%) están en algún nivel de implementación.

Desde el comienzo del proceso de implementación, ha habido un movimiento positivo continuo hacia niveles más altos de implementación. Los principales logros incluyen el proceso de cese al fuego, acantonamiento y dejación de armas, la reincorporación temprana de los excombatientes, y la transformación de las FARC-EP en un partido político. Se han adoptado muchas de las medidas legales necesarias para la implementación, junto con los mecanismos para monitorear y verificar el Acuerdo. Estos avances demuestran un fuerte compromiso por parte de las FARC y el Gobierno con el proceso de paz, además de mostrar la capacidad de ambas partes para trabajar juntas en el desarrollo de mecanismos para la implementación del Acuerdo.

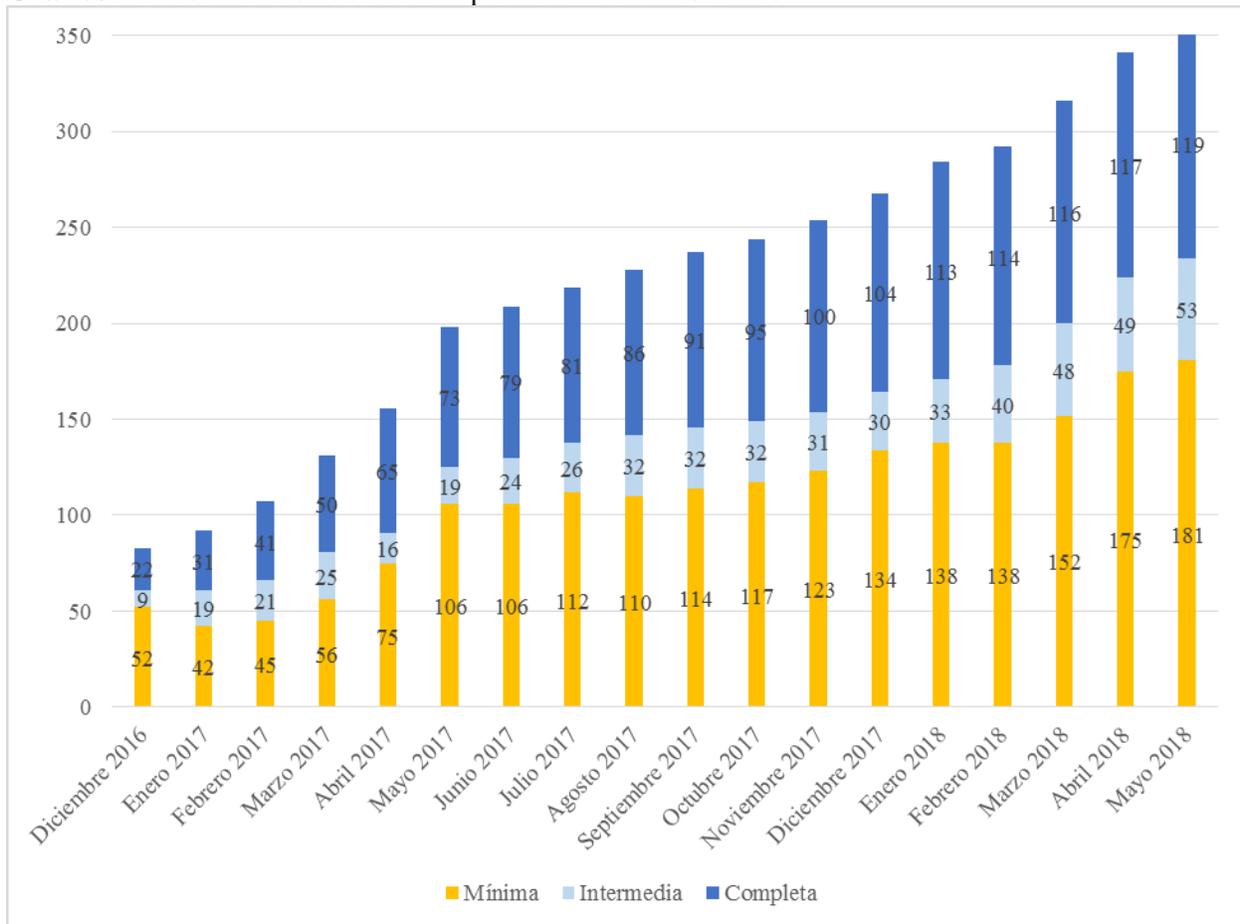
Como se observa en el Gráfico 1, que muestra el progreso temporal de la implementación desde diciembre de 2016 hasta el 31 de mayo de 2018, ha habido actividad de implementación significativa a lo largo de estos 18 meses. La barra amarilla muestra disposiciones con una implementación mínima, la barra celeste muestra disposiciones con implementación intermedia y la barra azul representa disposiciones con implementación completa. Los últimos 18 meses de implementación se pueden resumir de la siguiente manera:

¹⁰ Con el propósito de dar cuenta de los hechos de implementación más recientes, la información cualitativa presentada en este informe ha sido sometida a varios procesos de actualización. En este sentido, el Informe 2 del Instituto Kroc es un “documento vivo” en constante construcción. La información cuantitativa ha sido actualizada a 31 de mayo de 2018.



- Cada mes, desde diciembre de 2016, el número de disposiciones que se han trasladado del nivel de no iniciación a los niveles de implementación mínima, intermedia y completa, ha aumentado.
- El número de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, ha incrementado de 83 (14%) en diciembre de 2016 a 353 (61%) en mayo de 2018.
- El porcentaje de disposiciones que se han implementado completamente ha aumentado de 4% en diciembre de 2016 a 21% en mayo de 2018,

Gráfico 1: Resumen estado de la implementación mes a mes

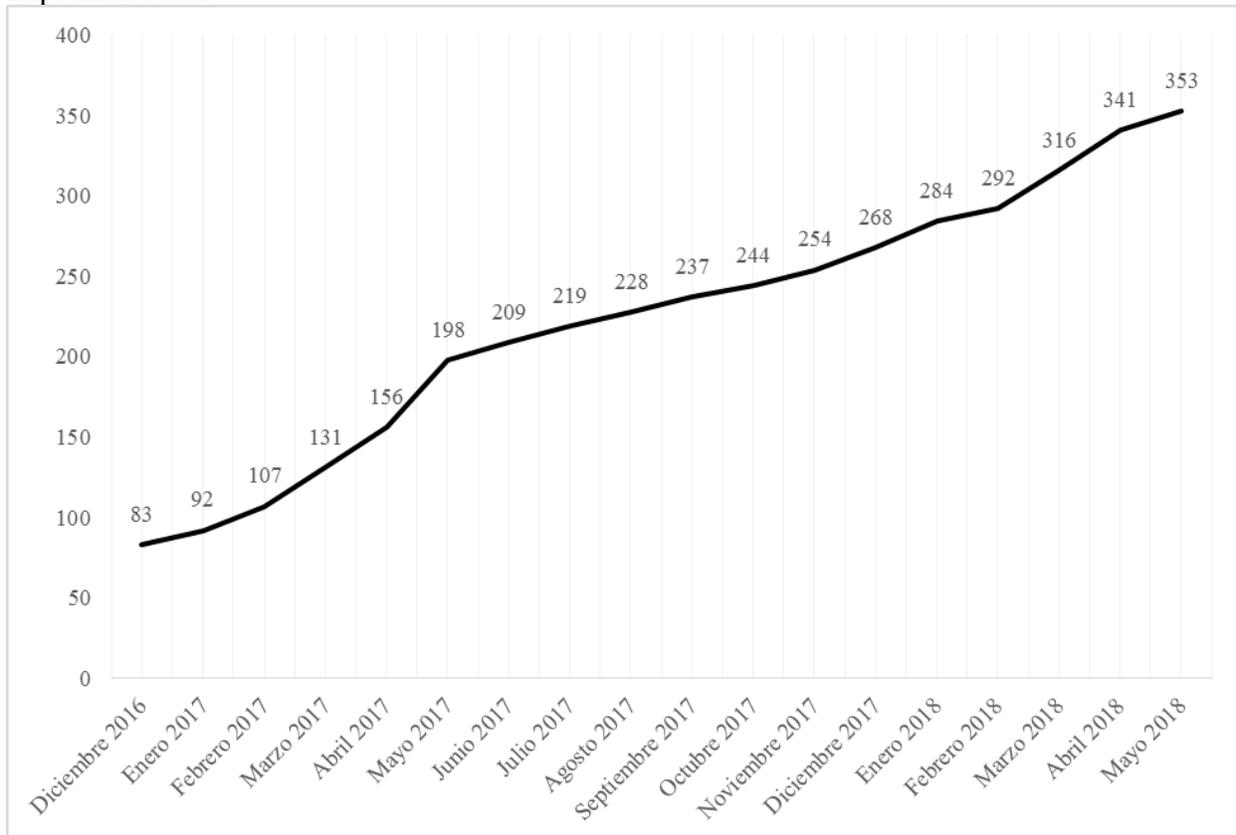


El Gráfico 2 considera el universo de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, acumuladas mes a mes. Es decir, la suma de las disposiciones con implementación mínima, intermedia, y completa.

Como se observa en el gráfico, la tasa de iniciación de implementación de las disposiciones del Acuerdo se ha mantenido constante: en promedio, cada mes se ha iniciado la implementación de 4% de los compromisos que no se habían iniciado previamente.



Gráfico 2: Información agregada, mes a mes de disposiciones completadas o en proceso de implementación

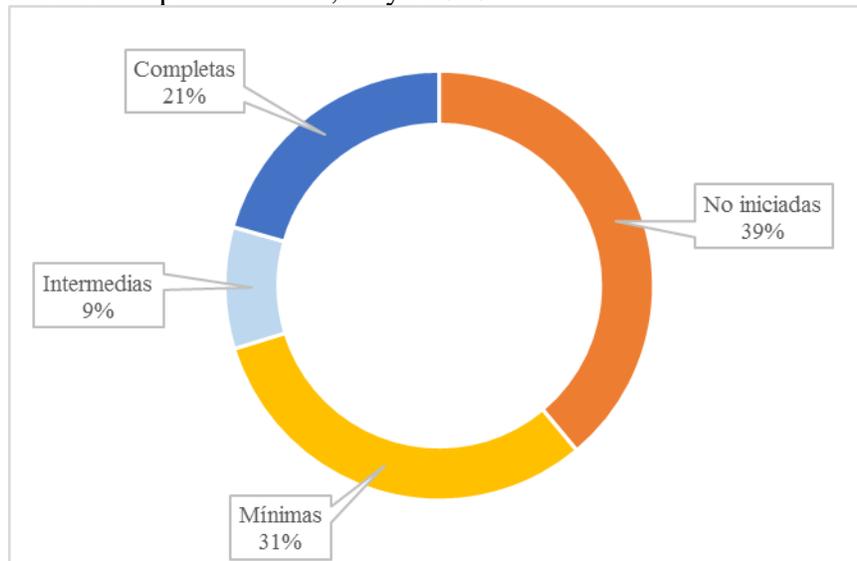


El Gráfico 3 muestra que aproximadamente el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio, y un 31% tiene un nivel de avance mínimo. En síntesis, el 61% de las disposiciones del Acuerdo se encuentran en algún nivel de implementación—mínima, intermedia o completa. Por otra parte, no se registra actividad de implementación para un 39% de las disposiciones. No obstante, es importante resaltar que, de acuerdo al Plan Marco de Implementación y la lógica secuencial de la implementación, se espera que un subgrupo de dichas disposiciones no iniciadas (aproximadamente el 5%) inicien su implementación a partir de 2019¹¹.

¹¹ Con el propósito de analizar con mayor detalle el 39% de disposiciones codificadas como no iniciadas, y determinar cuántas de estas disposiciones deben iniciar implementación a partir de 2019, se llevó a cabo un cruce preliminar entre estas 225 disposiciones y los indicadores



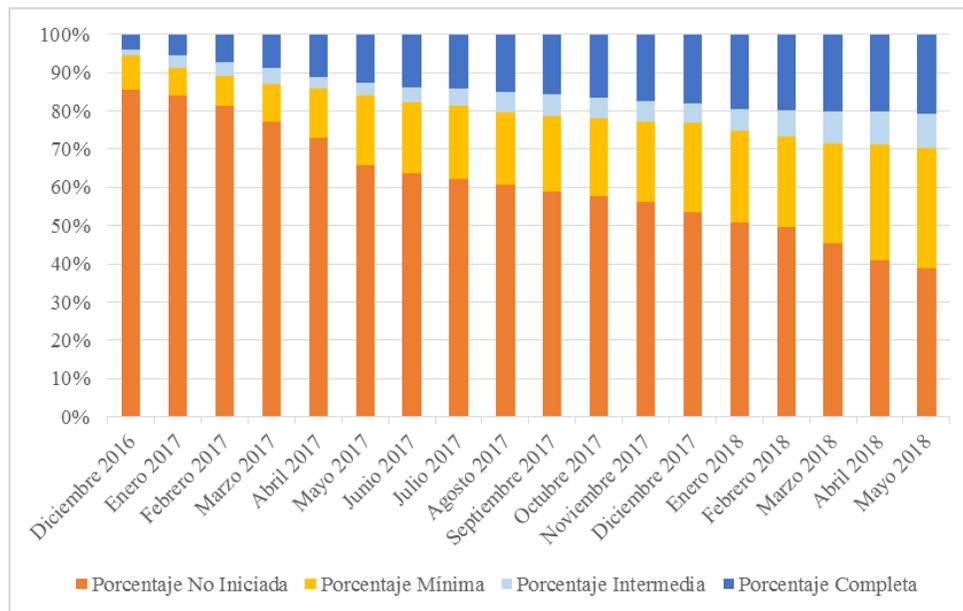
Gráfico 3. Estado de la implementación, mayo 2018



El Gráfico 4 también muestra el progreso mensual del proceso de implementación de una manera distinta. El gráfico muestra la proporción de disposiciones en cada una de las categorías de implementación (no iniciada, mínima, intermedia y completa) en cada mes del proceso. En esencia, cada barra resume el estado de implementación del Acuerdo Final mes a mes.

Gráfico 4. Estado de implementación de las 578 disposiciones por mes

del marco estratégico del Plan Marco de Implementación (PMI). La categorización de las disposiciones se basó explícitamente en el texto del Acuerdo Final y en el marco de seguimiento (año inicio y año fin) del Plan Marco de Implementación.



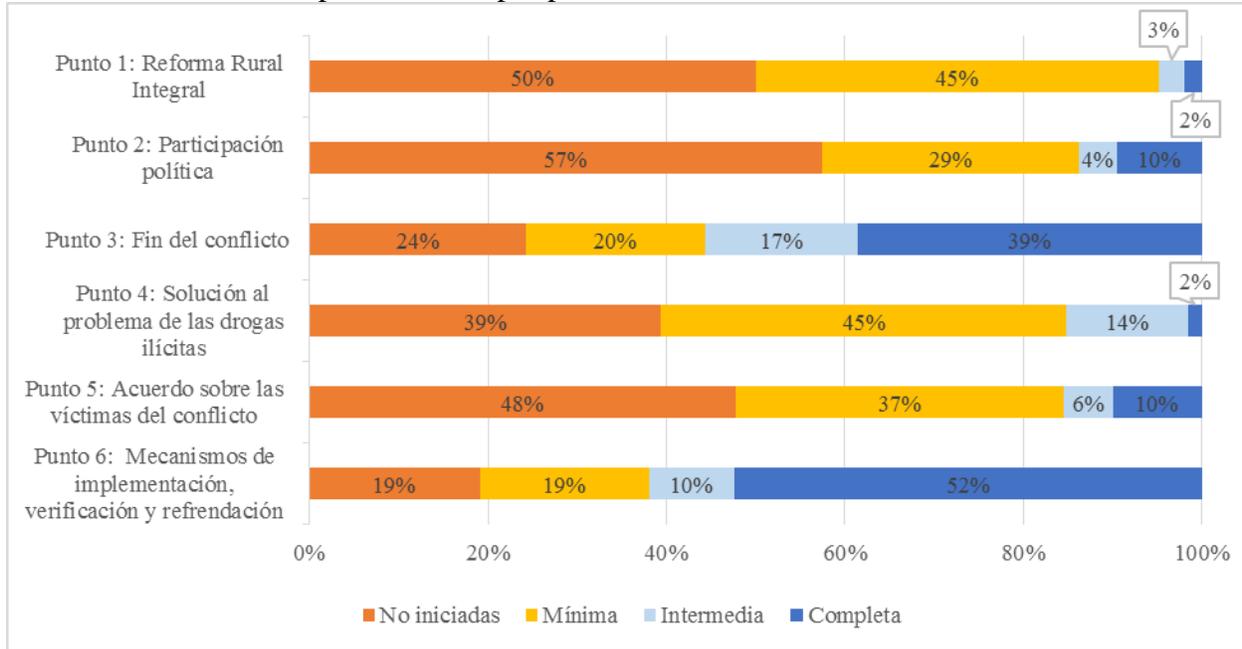
Como se observa, a lo largo de los primeros 18 meses de implementación, el porcentaje de disposiciones que se han completado ha aumentado cada mes (azul). El mayor incremento se evidencia en el nivel mínimo (amarillo) lo que refleja la creación de la infraestructura normativa y la creación de políticas públicas, planes y programas propuestos en el Acuerdo Final.

Aunque los pasos iniciales son fundamentales, todos los planes y programas previstos en el Acuerdo requieren presupuestos, personal y operaciones en los territorios para alcanzar niveles intermedios y completos de implementación. Por lo tanto, en los próximos años, es necesario aumentar el número de disposiciones en el nivel intermedio de implementación (celeste) y continuar completando la implementación de disposiciones (azul).

En cuanto a los niveles de implementación por punto del Acuerdo, el Gráfico 5 muestra una variación importante en los niveles de implementación de los seis puntos. Aunque todos los puntos del Acuerdo han avanzado en los últimos meses, el mayor avance ha sido en el Punto 3 (Fin del Conflicto) y el Punto 6 (Implementación, verificación y refrendación). Los niveles más bajos de implementación se evidencian en el Punto 1 (Reforma Rural Integral) y el Punto 2 (Participación Política).



Gráfico 5: Estado de implementación por punto del Acuerdo Final



Colombia ha sentado las bases para una paz estable y duradera. Ahora es necesario consolidar la implementación de los procesos y programas de mediano y largo plazo que se crearon con el Acuerdo para resolver las raíces del conflicto armado e impulsar una paz transformadora y de calidad en el país.



3.2. Una mirada detallada a los 6 puntos del Acuerdo Final

3.2.1. Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano – Reforma Rural Integral

A modo de síntesis

HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL	
Pretensión	“[La reforma rural integral] contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía” ¹² .
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso y uso de tierras a través de un fondo de tierras y otros mecanismos de acceso a tierras; de procesos masivos de formalización de la pequeña y la mediana propiedad; de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso (nueva jurisdicción agraria); de un Sistema de Información Catastral Multipropósito; del cierre de la frontera agrícola, la protección ambiental y del ordenamiento territorial, incluido el desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina. • Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) • Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (bienes públicos) <ul style="list-style-type: none"> ○ Infraestructura: vial, riego, eléctrica, conectividad. ○ Desarrollo Social: salud y educación rural, vivienda, agua potable, formalización laboral y protección social, derecho a la alimentación. ○ Estímulos y asistencia técnica a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa.
Principales avances	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Fondo de Tierras mediante el Decreto Ley 902 de 2017 y 525.646,34 hectáreas transferidas al mismo, derivadas de extinción judicial del dominio, extinción administrativa del mismo por incumpliendo de la función ecológica o social de la propiedad, y tierras recuperadas a favor de la Nación. • Control de constitucionalidad que deja en firme el Decreto Ley 902 de 2017. • Nueva ley que agiliza el procedimiento de extinción de dominio (Ley 1849 de 2017)

¹² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 7.



	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento catastral multipropósito para 23 municipios piloto. • Definición de las bases técnicas para precisar la nueva zonificación ambiental y delimitar la frontera agrícola. • Creación del Pago por Servicios Ambientales mediante el Decreto 870 de 2017 y publicación del Documento CONPES 3886 sobre el Programa de Pagos por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz. • Avances en el diseño participativo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 155 de 170 municipios priorizados y 1.236 pre-asambleas realizadas (75% del total)¹³. Acceso de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a zonas históricamente sin presencia del Estado, y canales de diálogo establecidos con centenares de organizaciones sociales territoriales, gremios y autoridades locales • Inicio de la fase municipal del proceso PDET. • Expedición del Documento CONPES 3932¹⁴ que define la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y costeó cada uno de los 16 PDET. Adicionalmente prevé la articulación con los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo y los Contratos Paz. • Planes Nacionales: Avance en el diseño y formulación técnica en la gran mayoría de los Planes.
<p>Principales dificultades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación y retraso legislativo para el desarrollo del Punto 1 que dificulta y complejiza la implementación del mismo. • El proyecto de ley que reforma la Ley 160 de 1994 (conocido como la Ley de Tierras) ha recibido críticas fuertes por ser contrario al espíritu y la letra del Punto 1 del Acuerdo Final. • La modificación de la Jurisdicción Agraria por una Especialidad Agraria Ordinaria y Contenciosa. • Por tercera vez, se archivó del proyecto de ley que regula el Sistema de Catastro Multipropósito. El sistema de catastro es una herramienta fundamental para la planeación y la inversión productiva en el campo. • Falta articulación de los PDET con otros programas y planes territoriales (PNIS, Planes de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, Planes de Vida y Etno-desarrollo de comunidades étnicas). • Tensión entre PDET como producto (el Plan) y PDET como proceso de construcción de paz y legitimidad.

¹³ Agencia de Renovación del Territorio, “Boletín Nacional PDET”, junio 25 de 2018.

¹⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” Bogotá, 29 de junio de 2018.



	<ul style="list-style-type: none">• Planes Nacionales: Falta de claridad sobre su articulación con PDET, PNIS y otros planes de desarrollo territoriales y su viabilidad financiera a mediano y largo plazo.
Elementos a tener en cuenta	<p>El Punto 1 del Acuerdo aborda uno de los temas de fondo del conflicto armado en Colombia: la inequidad entre el campo y la ciudad y la distribución de la propiedad de la tierra. La implementación de este punto es necesaria para transformar positivamente el país y atender una de las brechas más profundas de desarrollo en Colombia y una deuda histórica: la pobreza, exclusión y victimización masiva de la población rural en varias regiones periféricas del país.</p>
Principales temas pendientes en la implementación	<ul style="list-style-type: none">• Evitar posibles contradicciones entre lo desarrollado por la ANT, el Decreto Ley 902 que desarrolla el Acuerdo Final y el proyecto de ley que modifica la Ley 160 de 1994 en cuanto acceso a tierras a campesinos, indígenas y afrocolombianos, y procedimientos agrarios.• Presentar, impulsar, aprobar y promulgar la Ley que regula el nuevo sistema catastral que servirá para modernizar la planificación y administración rural y actualizar la base tributaria sobre la tierra.• Promover en terreno la adopción participativa de la zonificación ambiental que ha adelantado el MADS para los 170 municipios PDET.• Adelantar en la Comisión de Territorios Indígenas la discusión de mecanismos de resolución de conflictos territoriales interétnicos que prevé el Decreto Ley 902, con apoyo de los Ministerios de Agricultura y del Interior.• Sacar adelante la ley que modifica la Ley 152 de 1994 que permita la adopción de los PDET en los Planes de Desarrollo Nacional, departamental y municipal.• Terminar rutas étnicas y fases veredal, municipal y regional de los PDET.• Poner en marcha mecanismos de veeduría y control social del diseño e implementación de los PDET con lineamientos claros, e iniciar su implementación.• Promulgar todos y cada uno de los Planes Nacionales para la Reforma Rural, iniciar su implementación y garantizar su viabilidad financiera.• Formular el plan que crea el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y aprobar el decreto que viabiliza la puesta en marcha de este sistema.



En detalle

Tema 1. Acceso y uso de la tierra

El primer tema del Acuerdo Final crea una serie de instrumentos y mecanismos para lograr la democratización del acceso a la tierra en Colombia, regularizar y brindar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de la tierra y promover una distribución equitativa de la misma. En la tabla a continuación se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo en materia de implementación de estos instrumentos.

Tabla 1. Acceso y uso de la tierra

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Fondo de Tierras y acceso a la tierra	1.1.1. - 1.1.4	12	7 (58%)	5 (42%)	0 (0%)	0 (0%)
Formalización masiva de la propiedad	1.1.5	3	0 (0%)	1 (33%)	1 (33%)	1 (33%)
Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra	1.1.5, 1.1.8	5	3 (60%)	1 (20%)	1 (20%)	0 (0%)
Sistema catastral integral y multipropósito	1.1.9	5	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)
Uso de la tierra y protección ambiental	1.1.10	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	1.1.10	1	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		29	15 (52%)	11 (38%)	2 (7%)	1 (3%)

El tema de Acceso y uso de la tierra contiene seis (6) subtemas estipulados en el Acuerdo Final que a su vez contienen una variedad de disposiciones sobre instrumentos, medidas y actividades interrelacionadas como la creación y puesta en funcionamiento de un fondo de tierras, un proceso de formalización masiva de la propiedad y la puesta en marcha de mecanismos de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra, entre otros. En total, se trata de 29 disposiciones de las cuales 15 (52%) no han iniciado implementación, 11 (38%) han alcanzado un nivel mínimo de implementación, dos (7%) han alcanzado un nivel de implementación intermedia y una (3%) se implementó completamente.



El subtema sobre el **Fondo de tierras y acceso a la tierra**, contiene 12 disposiciones de las cuales siete (58%) no han iniciado implementación y cinco (42%) están en un estado de implementación mínima¹⁵.

El 42% de implementación mínima se refiere a avances en materia normativa y algunos avances administrativos. Se creó el Fondo de Tierras (Decreto Ley 902 de 2017¹⁶), y se aprobó una reforma al Código de Extinción de Dominio (Ley 1849 de 2017¹⁷).

Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha iniciado la tarea de transferir predios al Fondo de Tierras. Actualmente, 525.646,34 hectáreas de tierra están registradas a nombre el Fondo y disponibles para proceder a su titulación, lo que equivale a 3.895 predios¹⁸.

Aunque una parte importante de esta área (204.309 ha) se refiere a tierras que ya estaban jurídicamente en poder de la ANT, pues fueron transferidas de las entidades antecesoras INCORA e INCODER, o estaban en el Fondo Agrario, la ANT ha realizado la labor de identificar físicamente dichos predios y hacer los requisitos de inscripción y pago de impuestos prediales para que queden a disposición del Fondo. La ANT reporta también adquisiciones de 178 predios cuya área equivale a 14.489,22 ha.

Las hectáreas que se encuentran actualmente en el Fondo, provienen de tres de las seis fuentes que debe nutrir el Fondo.

- 3.386,77 ha que provienen de extinción judicial del dominio y fueron transferidas por la Sociedad de Activos Especiales (SAE);
- 3.165,21 ha de tierras inexplotadas, recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad;
- 300.293.72 ha son tierras recuperadas a favor de la Nación.

También están en proceso de ser registradas en el Fondo 14.192,91 ha provenientes de un ejercicio de sustracción en los municipios de Policarpa y El Rosario, Nariño, según las resoluciones 2032 y 2033 de 2017 del Ministerio de Agricultura.¹⁹ Si bien las tierras provenientes de la actualización,

¹⁵ Como se explica al comienzo de este informe, en el proceso de seguimiento y verificación en tiempo real que realiza el Instituto Kroc, y gracias a la retroalimentación y recomendaciones por parte de actores clave para la implementación, fuentes y aliados del Instituto, en enero de 2018 se realizaron algunos ajustes a la Matriz de Acuerdo de Paz colombiano. Estos cambios incluyen la adición de nuevas disposiciones y ajustes en la categorización de algunos subtemas. En el marco de estos ajustes, se combinaron subtemas por tratarse se temas similares. Este es el caso del antiguo Subtema 1 “Fondo de Tierra para la RRI” y el Subtema 2 “Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra” que se combinaron para crear el Subtema 1 “Fondo de tierras y acceso a la tierra”. En términos generales, los cambios a la matriz afectaron menos del 5% de la Matriz y se hicieron de acuerdo a una lectura detallada del Acuerdo Final.

¹⁶ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, *Diario Oficial* No. 50248

¹⁷ Ley 1849 de 2017 “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio y se dictan otras disposiciones,” julio 19 de 2017, *Diario Oficial* No. 50.299. Esta Ley establece, entre otras medidas, que los bienes de carácter rural pasan a hacer parte del Fondo de Tierras.

¹⁸ Agencia Nacional de Tierras, “Gestión de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras en el marco de los Acuerdos de Paz”, (Informe suministrado al Instituto Kroc, Bogotá, 25 de julio de 2018).

¹⁹ *Ibid.*



delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal son una fuente con la que se debe alimentar el Fondo de Tierras, ausencia de formación catastral en esos municipios no permite identificar el número potencial de predios a formalizar o adjudicar como baldíos, ni tampoco permite identificar el número de familias solicitantes por veredas. No obstante, en octubre de 2017, la ANT anunció que la medida podría beneficiar a 762 familias²⁰.

No obstante lo anterior, lo que era originalmente un sistema legal para poner en marcha la Reforma Rural Integral se fragmentó en varias piezas de legislación. En lo que va del proceso de implementación, dicha reforma en la práctica se ha convertido en cuatro iniciativas legislativas independientes, que conforman un sistema de conexiones y complementariedades entre sí. De estas, la única pieza aprobada a la fecha es el Decreto Ley 902 de 2017 que crea el Fondo de Tierras, el Registro de Sujetos de Ordenamiento y el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, lo que deja a dicho sistema inestable o incompleto.

Por su parte, el proyecto de ley para la Adjudicación y otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2da de 1959, no culminó su trámite a través del mecanismo especial de fast-track que finalizó el pasado 30 de noviembre. Esta última se radicó en el Congreso en el mes de marzo de 2018 para iniciar nuevamente su trámite legislativo²¹ y actualmente su trámite en el Senado se encuentra aplazado.²² Una suerte similar sufrió el proyecto de ley con el que se pretende regular el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, que fue retirado por el Gobierno, siendo presentado al Congreso de nuevo en abril y posteriormente archivado.²³ Por su parte, el proyecto de ley para modificar la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras), se presentó al Congreso el 20 de julio luego de surtir el trámite de consulta previa con las comunidades étnicas. En cuanto a la creación de la Jurisdicción agraria, el Gobierno redactó un proyecto que crea una Especialidad en la Rama Judicial, que radicó el pasado 20 de julio.

A pesar del avance que representa el Decreto Ley 902 en materia de normatividad, en general el trámite en el legislativo de los proyectos relacionados con la Reforma Rural Integral no ha sido exitoso. Así mismo y aun cuando existe una modificación al Código de Extinción de Dominio, la ANT reporta que la Sociedad de Activos Especiales que administra los bienes extintos no ha realizado la entrega física de predios de manera oportuna por falta de capacidad de gestión de la misma²⁴.

Por su parte, los procedimientos de clarificación de la propiedad, necesarios para la creación del inventario de los baldíos y la adjudicación de los mismos y la formalización de predios de

²⁰ “Como mínimo, 243 familias de Policarpa y El Rosario recibirán tierra tras sustracción de 14.000 hectáreas de zona de reserva forestal: Agencia de Tierras,” *Agencia Nacional de Tierras*, 3 de octubre de 2017, <http://www.agenciatierras.gov.co/2017/10/03/como-minimo-243-familias-de-policarpa-y-el-rosario-recibiran-tierra-tras-sustraccion-de-14-000-hectareas-de-zona-de-reserva-forestal-agencia-de-tierras/>

²¹ Proyecto de Ley 225/18 Cámara, 196/18 Senado. “Por medio de la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productora y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.” *Gaceta del Congreso No. 83/18*.

²² Viva la Ciudadanía, “Observando la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Boletín No. 21, 9 de julio de 2018), <http://viva.mailrelay-iv.es/mailling/221800/39.html?t=5758494b5a000f51544955545c5d09310a590050555b0351080003060100525c56411a0901545554706>

²³ *Ibid.*

²⁴ Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Gestión 2017” (v. 2, Bogotá, 31 de enero de 2018), 127, <http://www.agenciatierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>



propiedad privada, son muy dispendiosos. Por lo tanto, es posible esperar que el Decreto 0578 de 2018²⁵ del Ministerio de Justicia, que le otorga la función a la Superintendencia de Notariado y Registro de identificar el tratamiento de un bien como privado en los casos en que estos presenten falsa tradición, tenga efectos concretos en la capacidad de la ANT de formalizar derechos de propiedad de predios privados.

En lo que se refiere al acceso a la tierra y el proceso de reincorporación, el Gobierno expidió un Decreto²⁶ para la dotación de tierras para las personas en proceso de reincorporación que conformen organizaciones o asociaciones cooperativas. Aun cuando este tema no fue incluido en el Acuerdo de Paz, es sin duda un esfuerzo positivo del Gobierno Nacional. Es importante resaltar este ajuste normativo dado que permitirá resolver uno de los principales retos en materia de reincorporación económica de los excombatientes.

Aún están por establecerse los mecanismos de asentamiento y reasentamiento para comunidades que participen en los programas diseñados para proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria, de que habla el Acuerdo Final.

Finalmente, la Corte Constitucional declaró la exequible el Decreto Ley 902 de 2017 con lo que queda en firme el Fondo de Tierras y el procedimiento de entrega de tierras por oferta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.²⁷

El subtema sobre el proceso de **formalización masiva de la propiedad** contiene tres disposiciones de las cuales una (33%) se encuentra en un estado de implementación mínima, una (33%) está en un estado de implementación intermedia y una (33%) se ha implementado completamente. Esta última se refiere a la creación de la comisión de expertos en el tema de tierras para proveer recomendaciones sobre reformas normativas y de política pública en esta materia; las recomendaciones fueron presentadas en el mes de mayo de 2017.

A la fecha no se ha puesto en marcha el Plan Masivo de Formalización; la ANT aún está trabajando en la formulación mismo. Sin embargo, la Agencia está formalizando predios bajo el *statu quo* legal, lo que sin duda es un avance muy importante que ha resultado en la legalización de 1,572,052.89 ha, es decir, aproximadamente el 22% de la meta de los 7 millones de hectáreas que el Acuerdo define. Este avance refleja el 33% de implementación intermedia.

De acuerdo a las cifras de la ANT, baldíos de la nación por 992,866.52 ha y 25,948 predios han sido titulados a igual número de familias entre enero 2017 y junio de 2018. Entretanto, a las comunidades indígenas en el mismo periodo les han sido tituladas 570,237.38 ha para 1,102

²⁵ Decreto 0578 de 2018, “por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y registro”, 27 de marzo de 2018.

²⁶ Decreto 756 de 2018, “por el cual se adicional un parágrafo al artículo 2.14.16.1 del decreto 1701 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado a los programas especiales de dotación de tierras”, 4 de mayo de 2018.

²⁷ Corte Constitucional de Colombia, Expediente RDL-034, Sentencia C-073

<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2026%20comunicado%2012%20de%20julio%20de%202018.pdf>



familias mientras que a las comunidades negras les han sido formalmente entregadas 2,573.04 ha para 475 familias.²⁸ Estas cuentas constituyen el grueso de la tierra formalmente entregada por parte de la Agencia, pero hay 5,954.8731 ha adicionales tituladas a entidades de derecho público, tituladas mediante el subsidio integral de tierras, o mediante compra directa y adjudicaciones especiales del Fondo Nacional Agrario, que también hacen parte de la regularización de los derechos de propiedad a cargo de la Agencia.²⁹

Por su parte, 2,394 predios privados han sido formalizados entre enero de 2017 y junio de 2018 por la ANT equivalentes a 1,69.1660.42 ha.

Asimismo, luego de la firma del Acuerdo, mediante el programa Formalización de la Propiedad Privada la ANT reporta la formalización de 3.409 predios.³⁰ No obstante, es importante mencionar que el programa fue inaugurado por el Ministerio de Agricultura en 2012 mediante la Resolución 452 y que, con la creación de la Agencia en 2015, pasa a ser administrado por esta.

Por su parte, el Decreto Ley 902 ha permitido realizar 29 resoluciones de finalización del trámite administrativo de formalización que dicho decreto crea. Hay otros 4.227 procesos iniciados, de 8.678 procesos asignados³¹. Así, la seguridad jurídica que emana de la sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional de dicho Decreto Ley, va acelerar el desempeño de la Agencia utilizando este procedimiento.

Otro avance relevante tiene que ver con la expedición del Decreto 0578 en marzo de 2018 por parte del Presidente Juan Manuel Santos. Esta norma facilita la formalización de tierras de predios que han sido identificados en falsa tradición – con antecedentes de informalidad en la propiedad. De acuerdo con el Gobierno, este Decreto tiene el potencial de beneficiar a 2.5 millones de campesinos que podrán acceder a los programas de formalización. Este avance, y otras medidas legales para la formalización, refleja el 33% de implementación mínima para este subtema.

Adicionalmente, la ANT ha tenido avances en cuanto a la actualización de expedientes que llevaba el INCODER, la entidad antecesora de la ANT. La Agencia reporta haber superado la meta de formalización en 2017³² lo que también constituye un paso concreto e importante para la protección de derechos de propiedad para los 32.200 campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

El subtema sobre **mecanismos de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra**, cuenta con cinco disposiciones de las cuales tres (60%) no han iniciado implementación, una

²⁸ Agencia Nacional de Tierras, “Avances del Acuerdo de Paz”, (datos suministrados en formato Excel al Instituto Kroc con corte 30 de junio de 2018).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Agencia Nacional de Tierras, “Títulos entregados durante toda la vida del programa de Formalización de la Propiedad Privada”, (Archivo suministrado al Instituto Kroc, 25 de julio de 2018).

³¹ *Ibid.*

³² “Agencia de Tierras evacuó 46.463 procesos de adjudicación de baldíos en 2017 superando la meta de 30.000 planteada para este año”, *Agencia Nacional de Tierras*, 30 de diciembre de 2017, <http://www.agenciadetierras.gov.co/2017/12/30/agencia-de-tierras-evacuó-46-463-procesos-de-adjudicacion-de-baldios-en-2017-superando-la-meta-de-30-000-planteada-para-este-ano/>



(20%) se encuentra en un estado de implementación mínima y una (20%) se encuentra en un estado de implementación intermedia.

El 20% de implementación mínima se refiere a lo contenido en el Decreto Ley 902 relacionado con mecanismos de conciliación para conflictos sobre predios rurales y conflictos territoriales que puedan afectar a los grupos indígenas que surjan con no indígenas. A la fecha, el Ministerio de Agricultura junto con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas no han abordado la tarea de concertar los mecanismos para resolver dichos conflictos que le asigna el Decreto Ley 902 en su Artículo 55.

Adicionalmente, se han iniciado los procesos participativos para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, en el que las comunidades intervienen en la planificación de sus territorios, gracias a la expedición del Manual operativo mediante la Resolución 740 del 13 de junio de 2017³³. De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras, se ha logrado la recolección de la información para finalizar la caracterización de los 23 municipios de intervención focalizados por el catastro multipropósito³⁴. A la fecha, la ANT ha producido de manera participativa cinco Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad para los municipios de Ovejas (Sucre)³⁵, y Tarazá,³⁶ Ituango³⁷, Valdivia³⁸ y Cáceres (Antioquia),³⁹ que han sido el producto de ejercicios de cartografía social y asambleas comunitarias en dichos municipios. Los planes consisten en la inscripción en el folio de matrícula de la totalidad de predios de dichos municipios, a lo que se sigue un proceso de barrido predio a predio con el fin de actualizar la información que se tiene de él y proceder a regularizar su tenencia o avanzar en la recuperación de baldíos para el Estado en caso de ser posible. Esta será la base para la entrega de tierras por oferta, una de las principales modificaciones legales en el ámbito agrario del Decreto Ley 902. Los avances descritos reflejan el 33% de implementación intermedia.

Uno de los compromisos que no se han iniciado aún, es la creación de la jurisdicción agraria de que habla el Acuerdo. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), ha redactado el proyecto de ley estatutaria que crea una especialidad agraria y rural tanto en la jurisdicción ordinaria como en la de lo contencioso-administrativo⁴⁰. No obstante, existen críticas frente a este proyecto que sugieren que en efecto no crea una jurisdicción agraria

³³ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 740 “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”, 13 de junio de 2017.

³⁴ Agencia Nacional de Tierras, “Avances en Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, (Bogotá, abril de 2018).

³⁵ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 1819 “Por la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad en el municipio de Ovejas (Sucre) y se dictan otras disposiciones”, 28 de mayo de 2018.

³⁶ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 2820 “Por la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad en el municipio de Tarazá (Antioquia) y se dictan otras disposiciones”, 27 de junio de 2018.

³⁷ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 2831 “Por la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad en el municipio de Ituango (Antioquia) y se dictan otras disposiciones”, 27 de junio de 2018.

³⁸ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 2821 “Por la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad en el municipio de Valdivia (Antioquia) y se dictan otras disposiciones”, 27 de junio de 2018.

³⁹ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 2822 “Por la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad en el municipio de Cáceres (Antioquia) y se dictan otras disposiciones”, 27 de junio de 2018.

⁴⁰ Ministerio de Justicia y del Derecho, Proyecto de Ley “Por la cual se modifica ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”, octubre de 2017, (sin radicar en el Congreso).



propriadamente dicha, así como también, existen diferentes interpretaciones frente al consenso, o no, al que se llegó en el marco de la CSIVI en lo relacionado con este proyecto. El Gobierno radicó en el Congreso dicho proyecto de ley el pasado 20 de julio.

El derecho civil y administrativo utilizado para tratar los asuntos agrarios, ha demostrado su inoperancia para resolver las problemáticas profundas del campo en Colombia, donde los conflictos, en muchas ocasiones, se ha terminado tramitando de manera violenta. Por eso es necesario una jurisdicción agraria que ayude a identificar y poner en marcha mecanismos más sólidos para resolver los conflictos en el campo.

Adicionalmente, según el Decreto Ley 902, los procesos de formalización de la propiedad privada y la regularización de la tenencia de los baldíos que generen controversias entre particulares deben remitirse a los jueces agrarios de la jurisdicción agraria. Así, sin la creación de la jurisdicción agraria, el sistema que compone la Reforma Rural Integral del Punto 1 del Acuerdo de Paz queda muy frágil y su alcance será modesto.

En lo que se refiere al **Sistema catastral integral y multipropósito**, de un total de cinco disposiciones, cuatro (80%) no han iniciado implementación y una (20%) tiene un nivel de implementación mínima.

La plena puesta en marcha del nuevo sistema catastral tomará tiempo. El catastro multipropósito es una de esas reformas del Acuerdo que traerá sus frutos en el largo plazo y por ello fija un plazo máximo de siete (7) años para que se concrete la formación y actualización del catastro rural integral y multipropósito. No obstante, es una de las piezas más importantes de la Reforma Rural Integral para otorgar seguridad jurídica a los derechos de propiedad, ampliar la base tributaria de los municipios, favorecer el desarrollo productivo y modernizar la administración de suelo rural en el país.

El Gobierno ha tomado con empeño la tarea. Antes de la firma del Acuerdo Final, aprobó el Documento CONPES 3859⁴¹ fijado en el Plan de Desarrollo 2014-2018⁴², y puso en marcha diversos procesos pilotos financiados con préstamos internacionales. Estos avances se ven reflejados en el 20% de implementación mínima. Tener un catastro moderno es necesario para el país pues genera seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra para todos los sectores nacionales, tanto para los campesinos como los empresarios, entre otros. El catastro también se convierte en uno de los principales instrumentos para modernizar la institucionalidad pública local, generando ingresos locales a través del impuesto predial y mejorando la información para la planificación del desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la protección medioambiental. Su enorme complejidad, obliga a que el Estado avance con celeridad en su desarrollo con los más altos estándares técnicos.

⁴¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3859, “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, 13 de junio de 2016.

⁴² Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, junio 9 de 2015, *Diario Oficial*. 49358.



El Departamento Nacional de Planeación (DNP) espera tener el Plan de Expansión del Catastro Multipropósito para julio 30 de 2018, de modo que el Gobierno entrante lo ejecute⁴³. Aunque el DNP viene haciéndolo, no es claro en cabeza de qué entidad debería estar el impulso de dicho Plan, pues el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), cuyas funciones cambiarían, es actualmente la autoridad catastral del país y tiene un rol muy importante en su ejecución. Así, uno de los retos importantes está en la definición, aún pendiente, de las responsabilidades institucionales.

Hay un proyecto de ley que regula un nuevo Sistema Nacional Catastral Multipropósito que se radicó en el Congreso en abril de 2018. Dicho proyecto reglamentaría la unificación del catastro y el registro mediante un número único, otorgaría funciones de autoridad catastral al DNP y actualizaría el levantamiento catastral, entre otros temas⁴⁴. Con este proyecto que cursa actualmente en el Congreso, se espera que el DNP asuma el rol de autoridad catastral y reciba apoyo para la gestión del catastro rural del mismo IGAC y de la ANT.

De lograrse implementar el catastro multipropósito se fortalecerían las entidades territoriales, en particular los municipios, pues podrían tener mejores ingresos vía impuesto predial, lo que sería a su vez un paso muy importante en una descentralización efectiva. Hoy, el IGAC es tanto el ejecutor del catastro, como su supervisor y regulador, lo que trae conflictos de interés para la entidad. Además, esta entidad está a cargo del catastro de 974 municipios del país, sin tener las capacidades operativas para atender la demanda.

El DNP está revisando la información final del primer piloto de implementación del catastro multipropósito para 7 municipios y están en marcha otros 3 pilotos para 16 municipios más. A pesar del carácter piloto de estos avances, se espera que dejen información catastral relevante para los 23 municipios escogidos, pero especialmente las bases técnicas y metodológicas para hacer las reformas a los sistemas de catastro y registro en Colombia.⁴⁵

Con la puesta en marcha del Catastro Multipropósito se espera levantar la información catastral inexistente para 13 municipios priorizados por ser altamente afectados por el conflicto, y actualizar la existente para 117 más. Así mismo, se espera que esta información sea útil para los propósitos del Ordenamiento Social de la Propiedad que debe adelantar la Agencia Nacional de Tierras. Igualmente, busca lograr la inter-operatividad de las bases de datos de catastro con las del registro de la propiedad, y hacer que todos los predios del país tengan un número (llamado NUPRE) y una georeferenciación únicos y con un valor predial más aproximado a la realidad, que permita hacer mejores cobros del impuesto predial. Adicionalmente, se busca poder identificar los baldíos de la

⁴³ Socialización avances Catastro Multipropósito, Alta Consejería para el Postconflicto, 22 de marzo de 2018.

⁴⁴ Proyecto de Ley 242/18 Cámara, "Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito." Este proyecto de ley se radicó el 28 de abril de 2018. Pendiente aprobar en 1er y 3er debate en comisiones terceras conjuntas.

⁴⁵ Los pilotos finalizados a marzo 2018 abarcan los siguientes municipios: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (Guajira), Puerto Leguízamo (Putumayo) y San Carlos (Antioquia). Durante el 2018 y principios del 2019 se espera finalizar pilotos en la Región de La Mojana: Nechí, Achí, Magangué, San Jacinto del Cauca, Ayapel, Caimito, Guaranda, Majagual, San Benito Abad, San Marcos; en Ovejas (Sucre) y en Ituango, Cáceres, Tarazá y Valdivia, con el apoyo de la Gobernación de Antioquia.





nación y descentralizar la administración del catastro, que ya es una realidad en Antioquia (catastro rural), Medellín, Bogotá, y en Barranquilla para predios urbanos.

En síntesis, un nuevo sistema catastral con solidez técnica, que cubra la totalidad del país, que provea un inventario de baldíos, que permita ubicar los predios de manera georeferenciada, que refleje un valor catastral más cercano a la realidad, y que se unifique el proceso de registro, es fundamental para promover el desarrollo agrícola no sólo en zonas afectadas por el conflicto sino para toda el área rural del país, ampliar la base tributaria de los municipios, fortalecer la institucionalidad y el Estado en lo local y proteger los derechos de propiedad de los empresarios del campo y campesinos.

El subtema sobre **Uso de la tierra y protección ambiental** contiene tres disposiciones de las cuales una (33%) no han iniciado implementación y dos (67%) tienen un nivel de implementación mínima. Este último porcentaje refleja avances en la creación de incentivos para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, particularmente el Decreto 870 de 2017 de Pago por Servicios Ambientales (PSA). Adicionalmente, se observa un desarrollo avanzado del Plan de Zonificación Ambiental.

Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentar el Decreto 870 de 2017, útil para generar alternativas de uso sostenible de los recursos para comunidades colindantes o que viven en áreas de interés ambiental especial. A la fecha, el Gobierno Nacional ha proferido un Documento CONPES que puede considerarse un paso previo a la reglamentación de un programa de PSA.⁴⁶

El trámite de medidas e incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, tuvo un avance concreto en mayo de 2017 con el estudio de un proyecto de decreto en el marco de la CSIVI el cual establecía medidas para la gestión de conflictos socio ambientales de las comunidades campesinas que viven dentro de los Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, el proyecto no fue consensuado y por tanto no fue aprobado para su expedición como decreto. Desde entonces los avances alrededor de este tema han sido pocos.

Por su parte, el Plan de Zonificación Ambiental al que se refiere el Acuerdo Final es un instrumento clave para definir el cierre de la frontera agrícola, en la medida en que permite determinar las áreas disponibles para la producción agrícola y las que deben orientarse para la conservación. Derivado de esto, debe actualizarse el inventario de áreas de manejo especial con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y así poder identificar las tierras baldías con vocación agraria disponibles.

Adicionalmente, el Plan debe atender específicamente la problemática de la expansión de la frontera agrícola sobre las áreas de especial importancia ambiental y su contención y estabilización

⁴⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3886, “Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz” Bogotá, 8 de mayo de 2017.



en el marco del postconflicto, tomando en cuenta la participación de las comunidades que las habitan y/o que colindan con ellas. La estabilización de la frontera agrícola depende en alta medida de un ordenamiento y de una gestión ambiental y productiva que ofrezca alternativas de desarrollo sostenible a una población campesina que, desplazada y despojada durante los últimos 50 años, ha expandido la frontera agrícola sobre las zonas colindantes y al interior de las Áreas de Especial Interés Ambiental⁴⁷.

A la fecha, el Ministerio de Ambiente tiene un primer documento de bases técnicas que muestra las áreas del territorio en las que potencialmente se podría asignar tierra para alimentar los inventarios del Fondo de Tierras. Dicho documento, discutido en la Mesa Intersectorial para el Plan Nacional de Zonificación Ambiental, identifica las áreas de especial interés ambiental, tales como los Parques Nacionales, páramos y demás áreas protegidas, las Zonas de Reserva Forestal, las áreas donde hay alta biodiversidad y donde hay ecosistemas frágiles, de acuerdo a la provisión de servicios eco-sistémicos a proteger tanto como la demanda de los mismos por parte de comunidades rurales. En el análisis realizado por el MADS se pretende identificar tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de especial manejo ambiental que se hará en el marco del Plan de Zonificación⁴⁸. El Plan entonces pretende identificar las áreas que se encuentran adyacentes a dichas zonas de especial interés ambiental donde es susceptible ampliar la frontera agrícola, y sugiere que existe una porción importante del territorio nacional adonde se podría ampliar dicha frontera y por tanto titular tierra a los campesinos.

Estas áreas corresponden a la zona con función amortiguadora de las áreas protegidas. Sin embargo, la legislación ambiental colombiana no ha definido cuál es y cómo se calcula la “zona con función amortiguadora” de los Parques Nacionales (PNN) y demás áreas protegidas, lo que puede chocar o ralentizar la implementación de un plan de zonificación ya que es justo en estas áreas circundantes de los Parques y páramos que el MADS está considerando ampliar la frontera agrícola. El Acuerdo Final indica que el Plan de Zonificación deberá “caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial”⁴⁹ y por tanto, el proceso de implementación de este Plan es una oportunidad para definir las zonas con función amortiguadora de las zonas protegidas, y así misma actualizar el inventario de Zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2da de 1959.

Inicialmente, el documento de bases técnicas del MADS priorizó 108 municipios, 95 de los cuales son Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No obstante, el objetivo es llegar a todos los municipios PDET más 11 municipios del Páramo de Sumpaz. Si bien el MADS ha hecho un esfuerzo preliminar importante para elaborar esta propuesta de delimitación de la frontera agrícola, en términos de participación de las comunidades falta mucho camino por recorrer⁵⁰. Aunque la

⁴⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final”, (versión del 19 de febrero de 2018)

⁴⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Proyecto de Plan de Zonificación Ambiental Participativa objeto del Punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz”, (Bogotá, abril de 2018)

⁴⁹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 20.

⁵⁰ Circunscrita inicialmente a los 170 municipios PDET a escala 1:100.000. Sin embargo, esta escala podría ser un desafío para la aprobación de las comunidades pues no permite ir al detalle predial.



propuesta fue socializada con la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), un buen primer paso, no es suficiente con relación a la participación de las comunidades en la formulación del Plan, medida que debe incluir apoyar sus planes de desarrollo e incluir programas de reasentamiento o recuperación de bosques. De acuerdo a esto, se resalta la importancia del enfoque participativo que debe contener del Plan, aún más teniendo en cuenta que el MADS afirma no tener la capacidad para hacerse cargo de su implementación, particularmente en lo que se refiere a la consulta con las comunidades que debe llevarse a cabo en circunstancias equitativas para hombres y mujeres.

Sumado al enfoque participativo, otro reto importante en esta materia tiene que ver con la cobertura del Plan. Si bien está pensado en su primera fase para 95 de los 170 municipios PDET, y se plantea luego llegar hasta la totalidad en la segunda, esto deja a más del 80% de los municipios del país sin zonificación ambiental.

Por otro lado, el desafío más importante está en la generación de ingresos y la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) para las familias que habitan dentro de las áreas protegidas, en particular los Parques Nacionales Naturales, porque en dichas áreas existen restricciones al uso de la tierra que no permiten la puesta en marcha de proyectos productivos de ninguna índole y no es función del MADS.

Contar con el Plan de Zonificación Ambiental aprobado permitiría acelerar la consolidación del Fondo de Tierras y permitirá a entidades responsables tomar decisiones relacionadas con la entrega de tierras a campesinos sin tierra o con insuficiente tierra.

Este Plan debe complementarse con la actualización del inventario de la Zona de Reserva Forestal que también debe aprobarse por ley y la definición de la frontera agrícola que luego debe ser complementada por el trabajo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) que define el potencial productivo de la tierra en un área determinada. La UPRA ya cuenta ya con la Resolución del Ministerio de Agricultura para la definición de la frontera agrícola,⁵¹ resultado de un trabajo técnico en conjunto con el MADS. Por su parte, a la ANT le corresponde hacer el inventario de baldíos, y deberá priorizar las zonas definidas dentro de la frontera agrícola—idealmente en los municipios PDET—para adelantar los estudios respectivos, y así alimentar el Fondo de Tierras para su posterior adjudicación, mediante los planes de ordenamiento social de la propiedad mencionados antes en este documento.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha sostenido que emitirá un decreto reglamentario para la realización del Plan y además una resolución que determinará la metodología para la formulación participativa de la zonificación ambiental⁵². Es deseable que esto pueda llevarse a cabo con el fin disminuir la incertidumbre sobre la puesta en marcha del Plan de Zonificación ambiental.

⁵¹ Ministerio de Agricultura, Resolución No. 261 “Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola y se adopta la metodología para la identificación general”, 21 de junio de 2018.

⁵² Funcionarios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) entrevista realizada por el Equipo del Instituto Kroc, 13 de abril de 2018.



Un Plan de Zonificación es un gran paso en el trámite de muchos de los desafíos de la Reforma Rural Integral tal como se estipuló en el Acuerdo Final, en particular, la identificación de inventarios de tierra susceptibles de titulación por encontrarse dentro de la frontera agrícola. La puesta en marcha del Plan debe estar en perfecta coordinación con la ANT, entidad responsable de regularizar la tenencia de la tierra y dar acceso a campesinos. Los dos procesos deben realizarse simultáneamente. El Plan es fundamental para alimentar de tierras el Fondo de Tierras y adelantar el ambicioso Plan de Formalización.

Por último, el subtema sobre las **Zonas de Reserva Campesina**, contiene una disposición que se encuentra en el nivel de implementación mínima.

Tras la firma del Acuerdo Final, la Agencia Nacional de Tierras ha abierto dos expedientes de solicitud de creación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Santa Rosa, Cauca,⁵³ y Pradera, Valle del Cauca⁵⁴. De acuerdo al análisis de grupos como Cespaz y ANZORC, habría un total de 45 comunidades en el país con solicitudes que podrían iniciar el trámite de constitución de ZRC⁵⁵.

De los procesos que tienen auto de inicio, la constitución de la ZRC de Sumpaz y del Güejar son los más avanzados pues ya cuentan con proyectos de acuerdo redactados a la espera de la decisión del Consejo Directivo de la ANT. Sin embargo, en el Güejar hay presencia de cultivos ilícitos, lo cual impide la culminación del proceso hasta tanto no sea certificada el área libre de dichos cultivos.

Así mismo, el Consejo Directivo de la ANT emitió la resolución de constitución de la ZRC de El Guamo, San Juan Nepomuceno y Zambrano en la región de Montes de María en abril de este año⁵⁶, lo cual es una noticia positiva. Otro proceso en los Montes de María, en el municipio de María la Baja, aún debe surtir un proceso de consulta previa con comunidades negras. El proceso en Losada Guayabero (Meta y Caquetá) podría proceder a la culminación del trámite, aunque también tiene presencia de cultivos ilícitos. Es importante resaltar que todos estos expedientes de creación de ZRC fueron abiertos antes de la firma del Acuerdo e incluso antes de que iniciara la negociación con las FARC-EP.

En cuanto al apoyo a los planes de desarrollo de las ZRC constituidas, la ANT ha continuado con las mesas interinstitucionales creadas para tal fin en cada una de las 6 Zonas, incluyendo una mesa nacional de ZRC. En particular, reporta la gestión en la formalización de la tenencia de la tierra en la ZRC Perla Amazónica que debe estar completada en 2018, la titulación de predios para escuelas

⁵³ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 1760 “Por medio de la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir una Zona de Reserva Campesina en el municipio de Santa Rosa en el departamento del Cauca”, 24 de mayo de 2018.

⁵⁴ Agencia Nacional de Tierras, Resolución No. 1761 “Por medio de la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir una Zona de Reserva Campesina en el municipio de Pradera, en el departamento del Valle del Cauca”, 24 de mayo de 2018.

⁵⁵ Centro de Estudios para la Paz (CesPaz), “Mapa de ZRCs constituidas, en proceso y en proyección”, *CesPaz*, 2017, http://cespaz.com/wp-content/uploads/2017/11/nacional_zrc.pdf (acceso mayo de 2018). Ver también, Instituto Humboldt, “Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto”, sin fecha, <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/index.html#seccion1>

⁵⁶ Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, Acuerdo No. 057 “Por el cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina de los Montes de María en los municipios de El Guamo, Zambrano, San Juan Nepomuceno y Córdoba en el departamento de Bolívar”, 16 de abril de 2018.



rurales, la formulación de proyectos con la Agencia de Desarrollo Rural (dos aprobados), y la armonización de planes de desarrollo con los PDET⁵⁷.

Las mesas regionales y la mesa nacional de ZRC propiciadas por la ANT con el concurso de otras entidades del sector ha permitido a las instituciones tener un espacio de coordinación de acciones para apoyar los planes de desarrollo de las ZRC creadas. Uno de los objetivos es que dichos planes de desarrollo queden articulados a los planes de desarrollo municipales y, con ocasión a la implementación del Acuerdo, que estén sincronizados con los PDET y PNIS. Allí, se han gestionado dos proyectos productivos y se trabaja en ocho (8) más con el apoyo de la ADR por valor de 8.000 millones de pesos⁵⁸.

Por su parte, y resultado de la implementación del PNIS, dos de las tres ZRC que tienen presencia de cultivos ilícitos han sido priorizadas para el proceso de formalización de la tierra con el objetivo de apoyar la sustitución de cultivos ilícitos. Adicionalmente, la ANT ha venido cooperando con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en lo relacionado con las ZRC y la formulación de los PDET, lo que implica la inclusión de los planes de desarrollo sostenible de cada ZRC en cada PDET municipal o regional⁵⁹.

Además, la ANT reporta la firma del Convenio 784 con la Organización de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para la titulación de baldíos en las ZRC Perla Amazónica y en la ZRC Valle del río Cimitarra con lo cual se pretende abarcar un total de 1.600 trámites en estas ZRC. Actualmente la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, se encuentra impulsando 300 procesos de titulación de baldíos a campesinos ubicados la ZRC de Pato Balsillas, Caquetá, mediante el Convenio de asociación No. 530 de 2017.

Así mismo, se valora como un avance que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) viene haciendo una evaluación de las ZRC para conocer el avance de sus planes de desarrollo y el papel del Estado en su gestión desde la etapa de creación. Se espera que dicho informe permita conocer la manera cómo ha llegado la oferta institucional y cómo puede hacerse llegar mejor oferta para que permita elevar el nivel de vida de los campesinos.

No obstante, en este proceso la ANT ha asumido la responsabilidad casi exclusiva de las acciones estatales relacionadas con esta figura de ordenamiento, productivo y ambiental de la propiedad, cuando deber ser una política del Ministerio de Agricultura con la colaboración de otros sectores. La falta de voluntad política que se observa por parte de los ministerios, que podrían dinamizar la implementación de la figura, así como de las entidades territoriales, dificultan la constitución de nuevas ZRC.

⁵⁷ Funcionarios (Agencia Nacional de Tierras - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y equipo técnico de ZRC) diapositivas entregadas al equipo del Instituto Kroc, marzo 1 de 2018.

⁵⁸ Funcionarios (Agencia Nacional de Tierras - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y equipo técnico de ZRC) diapositivas entregadas al equipo del Instituto Kroc, marzo 1 de 2018.

⁵⁹ La ART reporta cinco (5) Planes de Desarrollo Sostenible de ZRC armonizados con los PDET. Funcionarios (Agencia Nacional de Tierras - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y equipo técnico de ZRC) diapositivas entregadas al equipo del Instituto Kroc, marzo 1 de 2018.



En ese sentido, el sector agropecuario ha dejado en manos de la ANT exclusivamente la gestión de todos los asuntos relacionados con las ZRC. Sin embargo, la Agencia sólo tiene entre sus funciones la responsabilidad de delimitar dichas zonas y formalizar la tenencia de la tierra. Las demás acciones relacionadas con desarrollo, infraestructura o acompañamiento productivo hacen parte de las funciones de otras entidades que hasta el momento no han ejercido un rol activo; en particular el Ministerio de Agricultura, que debe coordinar las acciones del sector.

La formalización de la propiedad dentro de las ZRC, contemplada dentro de sus planes de desarrollo, supone un procedimiento de clarificación de la propiedad que hace lenta la protección de los derechos de propiedad dentro de estas zonas; esto es cierto para las ZRC en creación y las que están por crearse.

Si bien se valora de manera positiva la apertura de dos expedientes para la constitución de ZRC, aún puede hacerse mucho para iniciar el trámite de nuevas ZRC, culminar los procesos de constitución abiertos, y apoyar los planes de desarrollo de las ya creadas. Así mismo, a pesar de los avances del PNIS, hasta tanto no se hayan erradicado los cultivos de uso ilícito en el área solicitada para la creación tanto de la ZRC Cafre - Güéjar como de la Losada Guayabero, la ANT no puede proceder a la constitución de las mismas.

Por su parte, la creación de los mecanismos para la solución de conflictos territoriales interétnicos que prevé el Acuerdo y enuncia el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017 son cruciales para solucionar tensiones históricas entre campesinos e indígenas, como es el caso en Catatumbo o la segunda solicitud de creación la reserva en la Serranía del Perijá, donde hay una solicitud de creación de ZRC en curso. Le corresponde a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), según el Decreto Ley 902, concertar los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con otros grupos étnicos o campesinos, lo cual representa un desafío para el Ministerio de Agricultura, la ANT y la misma CNTI en relación con la protección de los derechos territoriales de los mismos.

A modo de recomendación, la autorización de adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal, cuyo proyecto de Ley ha sido radicado en el Congreso, podría favorecer la creación de nuevas ZRC, pues una de las prevenciones para viabilizar algunos procesos de creación tiene que ver con la ubicación del área a delimitar cubierta por las restricciones de la Ley 2da de 1959.

Las áreas solicitadas para la creación de ZRC están pobladas de campesinos, por lo cual es perentorio actualizar los usos y restricciones de esos suelos. Por ejemplo, la ANT está esperando un pronunciamiento de fondo del Ministerio de Ambiente en cuanto a la sustracción área de reserva forestal protectora para constituir la ZRC Mesa Regional Campesina del Perijá.

Por último, es importante proclamar las ZRC que están en trámite. Esto sería una señal de voluntad muy positiva a la vez que una decisión que podría contribuir a mermar el avance de la deforestación y ampliación de la frontera agrícola.



Tema 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad para asegurar, entre otros objetivos:

- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales—niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
- Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

El Acuerdo Final estipula que estos programas se desarrollaran en 170 municipios que cumplen cuatro criterios: mayores niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; mayores niveles de afectación derivado del conflicto armado; debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión de los municipios; y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. En la tabla a continuación se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la implementación de las disposiciones relacionados con los PDET.



Tabla 2. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional

Subtema	Apartado del Acuerdo	Disposiciones	Estado de Implementación			
			No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
PDET	1.2	6	1 (17%)	3 (50%)	1 (17%)	1 (17%)
Total		6	1 (17%)	3 (50%)	1 (17%)	1 (17%)

El actual nivel de implementación de los PDET es intermedio-bajo, es decir, aún está en sus primeras etapas. Como se puede observar en la Tabla 2, de un total de seis (6) disposiciones a la fecha una (17%) ha sido cumplida a cabalidad (la definición de los criterios y zonas PDET), una (17%) ha alcanzado un nivel intermedio de implementación a razón de los avances en los procesos participativos de diseño de los PDET (más del 75% de las pre-asambleas se han completado y 79% de los grupos motores se han realizado).⁶⁰ Tres disposiciones (50%) han alcanzado un nivel mínimo de implementación (alistamiento normativo e institucional, creación legal de los PDET e inicio de actividades) y la disposición restante (17%), relativa a las veedurías, aún no han iniciado.

Los PDET son la puerta de entrada a la construcción de la paz territorial. La transformación territorial en perspectiva de paz implica un diálogo regional orgánico, constante y a profundidad en torno a la construcción de visiones compartidas y pacíficas de paz y desarrollo regional, una perspectiva de transformación a mediano y largo plazo. El PDET en este sentido es un proceso participativo de construcción de legitimidad, confianza e interacción constructiva entre el Estado y la comunidad y un producto en donde, entre otras cosas, se hace un inventario detallado de necesidades de infraestructura y bienes públicos en los territorios. Desde esta lógica, el proceso de implementación de los PDET es una carrera de fondo, no de velocidad. La temporalidad rural y comunitaria sigue ritmos distintos a los tiempos electorales y urbanos y es necesario comprender esto, si se quiere lograr un diálogo productivo y transformador en los territorios.

El Acuerdo Final estipula que este diálogo comienza con las pre-asambleas a nivel veredal que se llevan a cabo entre el Estado y las comunidades y que continúa a nivel municipal y regional, involucrando a la sociedad civil organizada, las instituciones y otros actores sociales del territorio.

A la fecha, se ha avanzado en la implementación de los PDET al nivel de pre-asambleas y grupos motores. Para marzo del presente año, 155 de 170 de los municipios priorizados han comenzado el proceso de planeación participativa del PDET y se han realizado más de 1.236 pre-asambleas a nivel veredal (el 75% del total, aproximadamente)⁶¹. En junio inició la etapa municipal del proceso en varias de las regiones PDET. Por otro lado, la ART ha hecho presencia en territorios que son de difícil acceso o tienen situaciones de seguridad complejas y donde históricamente el Estado ha tenido poca presencia. Así mismo, se han abierto canales de diálogo con organizaciones sociales

⁶⁰ Agencia de Renovación del Territorio, Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha Nacional”, junio 25 de 2018.

⁶¹ *Ibid.*



territoriales, gremios y autoridades locales y se espera que estas se integren de manera más estrecha al proceso de los PDET a nivel municipal⁶².

Los principales retos para la implementación de los PDET se refieren a la construcción de legitimidad del Estado y la comunicación transparente y oportuna. Los PDET buscan ordenar la intervención estatal priorizada en los territorios seleccionados de acuerdo a las necesidades e iniciativas locales de intervención y cambiar la relación entre institucionalidad, comunidades y sociedad civil en territorios que fueron afectados fuertemente por el conflicto armado (incluyendo el accionar del Estado durante el conflicto). Los PDET buscan construir legitimidad, romper la desconfianza y fortalecer la gobernanza territorial y para ello es necesario que el diálogo gire no solo en torno al diseño de los Planes sino a su implementación también. Si bien se reconoce la voluntad de la ART de incluir voces locales, algunas organizaciones y grupos sociales de los territorios han manifestado que sienten que no son tomados en cuenta. Por lo tanto, este esfuerzo de inclusión debe mantenerse, ampliarse y ganar legitimidad, aún más de cara a la fase municipal y regional del proceso y la llegada de organizaciones, gremios, autoridades, empresas y otros actores regionales⁶³.

Algunas organizaciones que hacen seguimiento a los PDET han expresado preocupación frente a la metodología implementada. En particular, que las pre-asambleas fueran una única instancia de encuentro y que de allí surgieran las iniciativas por implementar sin mayor discusión ni debate. Así mismo, expresaron preocupación por la falta de preparación de las comunidades en algunos territorios para su participación en estos espacios. Adicionalmente, estas organizaciones reclaman deficiencias en la comunicación de la ART, con quienes quieren acompañar el proceso, ya que al no conocer de manera oportuna lo discutido y aprobado en las diferentes instancias, se dificulta el seguimiento y la veeduría a las inversiones priorizadas⁶⁴.

Adicionalmente, es necesario socializar con los actores en los territorios y los observadores de la implementación, la ruta de articulación de los PDET con el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), así como con los planes de reparación colectiva y planes de retorno. Así mismo, socializar cómo se da la articulación con otros planes locales de desarrollo como los Planes de Vida de las comunidades indígenas, los Planes de Etno-desarrollo de los Consejos Comunitarios, los planes de salvaguarda, y los planes de desarrollo nacional y locales, incluidos los de las Zonas de Reserva Campesina⁶⁵. Es necesario continuar con la pedagogía en los territorios

⁶² Funcionarios (Agencia para la Renovación del Territorio) entrevistas periódicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, mayo de 2017 a mayo de 2018.

⁶³ Grupo de Paz del Sistema de Naciones Unidas, “Análisis de Construcción de Paz / PeaceBuildingOverview – PBO” (2018), https://umaic.org/images/180205_PBO.pdf

⁶⁴ Líderes (Organizaciones étnicas a nivel nacional y territorial), entrevistas periódicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 2017 y 2018; Fundación Ideas para la Paz, “Participación Ciudadana en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial bajo la metodología Siriri”, Informe preliminar, diciembre 2017.

⁶⁵ Varias instituciones, acompañantes internacionales y representantes de la sociedad civil coinciden en estas observaciones sobre la necesidad de una mayor amplitud de la convocatoria, la transparencia y comunicación efectiva y la articulación interinstitucional. Por ejemplo: Fundación Ideas para la Paz, “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición Siriri”, Serie Notas Estratégicas No. 5, junio 2018; Mesa técnica de acompañamiento internacional al Punto 1 del Acuerdo de Paz (FAO, PNUD, Vía Campesina y Unión Europea), “Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral”, 6 de junio de 2018; La mesa de sociedad civil de acompañamiento a los PDET, 8 de mayo; Oficio de la Procuraduría delegada para la paz y la protección de los derechos de las víctimas a la Agencia de Renovación del Territorio del 22 de junio.





y la socialización de los protocolos de articulación existentes como por ejemplo el protocolo de articulación entre los PDET y los PISDA.

Hay tensión entre un enfoque de gestión basado en resultados antes de que finalice el actual Gobierno, y el objetivo necesario de construir una relación de cooperación y diálogo sostenido entre Estado y las comunidades. Este último objetivo trasciende los gobiernos de turno y es fundamental para reconstruir los territorios en clave de paz. El proceso de implementación de los PDET es una apuesta de largo plazo que requiere dar tanta importancia al proceso (el diálogo, la confianza, la reconstrucción de relaciones, la inclusión, la participación), como al producto mismo del PDET (los planes).

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes por resolver en relación con los PDET, tiene que ver con los mecanismos de articulación con el resto del entramado de planeación nacional y territorial, de manera que una vez finalizada la etapa de definición de los mismos, sea clara la ruta de implementación y los recursos que los financian. Esta ruta de articulación se esboza en el Documento CONPES 3932⁶⁶ que definió la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y costeo cada uno de los 16 PDET, subdividiéndolos según el tipo y cantidad de iniciativas por pilar PDET (infraestructura, salud, educación, agua potable y vivienda, producción, seguridad alimentaria, ordenamiento y uso del suelo y paz y reconciliación). Este es un ejercicio muy útil tanto para la focalización de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (incluyendo el plan de zonificación ambiental, el PNIS y el Plan de formalización de la propiedad) como para las veedurías ciudadanas y el seguimiento de acompañantes. El CONPES 3932 también prevé la articulación con los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo y otras herramientas de intervención como los Contratos Paz.

Enfoques transversales: En la elaboración de los PDET se está incluyendo a las organizaciones de mujeres y las entidades locales a cargo del desarrollo de la mujer rural en el mapeo preliminar de actores y en la construcción del documento del Plan de Acción para la Transformación Regional, (PATR o plan de acción e inversión del PDET). Se espera que los PDET incorporen lineamientos e iniciativas específicas para la inclusión de las mujeres y la población LGBTI. Por otro lado, se han tomado medidas para incentivar ejercicios de equidad en la escogencia de las personas que representen a los núcleos veredales en los grupos motores y las instancias deliberativas del PDET⁶⁷.

No obstante, se sugiere dar a conocer cómo quedó definida la inclusión del enfoque de género en la metodología del proceso de planeación participativa de los PDET⁶⁸. Las organizaciones de la Instancia Especial de Género ha visto poco incluidas este tipo de iniciativas y para ello proponen la inclusión de un pilar de género y/o que cada pilar PDET contenga propuestas específicas para

⁶⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” Bogotá, 29 de junio de 2018.

⁶⁷ Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a cuestionario del Instituto Kroc, 15 de noviembre de 2017.

⁶⁸ Agencia de Renovación del Territorio. Guía metodológica para el proceso de planeación participativa en la fase municipal. Etapa de diálogo municipal para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Bogotá, junio de 2018.



las mujeres, así como establecer otros mecanismos que garanticen la presencia de indicadores, metas, presupuestos y acciones específicas que promuevan las acciones diferenciales y reconozcan las agendas de las mujeres y la población LGBTI y de sus organizaciones⁶⁹

Por otro lado, se ha iniciado el proceso de negociación de rutas étnicas con las autoridades y organizaciones étnicas territoriales y las organizaciones que los agrupan para definir cómo los PDET incluyen y apoyan los planes de desarrollo propios⁷⁰. Sin embargo, a la fecha no se han finalizado las rutas étnicas por lo que es necesario continuar este proceso y mantener un diálogo con las organizaciones étnicas del nivel territorial y nacional para definir su participación en el proceso PDET y las medidas e iniciativas diferenciales que los beneficiaran como resultado de la implementación de estos Planes⁷¹.

La Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos, que fue creada para garantizar la inclusión del enfoque étnico en la implementación, llegó a una serie de acuerdos con la Agencia de Renovación del Territorio para definir una ruta étnica marco y diferentes momentos de articulación en el diseño de los PDET entre autoridades étnicas territoriales, organizaciones nacionales y regionales y la Agencia.⁷²

Por último, es necesario continuar el diálogo con actores sociales e institucionales. La falta de éste puede afectar el delicado proceso de construcción de legitimidad y fortalecimiento de la gobernanza local y la construcción de paz, generando desilusión en torno al Acuerdo Final y la posibilidad real de transformación territorial.

Organizaciones sociales del nivel nacional y local acompañadas por organismos internacionales han llevado a cabo ejercicios de evaluación del proceso PDET,⁷³ y a partir de ello reseñado deficiencias y recomiendan que la planeación del PDET trascienda el enfoque sectorial y busque la integralidad en las visiones de desarrollo territorial. Piden profundizar la transversalización de los enfoques ambiental, de género y reparador, contenidos en el Acuerdo. Así mismo, piden mejorar la comunicación oportuna y transparente de la ART sobre la programación y sistematización de los resultados de los espacios de planeación.

⁶⁹ Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del acuerdo final. “Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), una oportunidad para la defensa y cuidado del territorio. Mayo de 2018

⁷⁰ El proceso para integrar y articular los Planes de las comunidades étnicas se hace a través de las Rutas étnicas las cuales deben ser consensuadas con las autoridades étnicas de los territorios y de ser necesario con las mismas comunidades.

⁷¹ Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a cuestionario del Instituto Kroc, 15 de noviembre de 2017; Líderes (Organizaciones étnicas a nivel nacional y territorial), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 2017 y 2018.

⁷² Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos. Acta de Acuerdo IANPE-ART, mayo de 2018

⁷³ Mesa Nacional de organizaciones sociales en torno a los PDET, “Diálogo Político en los territorios. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET” (Presentación conclusiones, Talleres de diálogo político, mayo 8 de 2018). En el marco de este diálogo se llevaron a cabo 4 talleres regionales entre marzo y abril de 2018 en Pitalito, Santa Rosa del Sur de Bolívar, Cali y Mahates, Bolívar. A los talleres regionales asistieron 210 personas, entre las entidades organizadoras y asistentes, además de la Mesa de Acompañantes del Punto 1 definidos por el Acuerdo Final -FAO, Unión Europea, PNUD y Vía Campesina-, asistieron: ANUC, ANZORC, FENSUAGRO, ONIC, RENAF, PCN, CODHES, CINEP, DeJusticia, Agrosolidaria, Plataforma Nacional de Mujeres, ATI, Minga, Redprodepaz, CesPaz y Lutheran World Relief, entre muchos otros.



La desconfianza existente entre ciudadanía y Estado a nivel local actúa en contra de la construcción de nuevas relaciones y el miedo a la corrupción o al desvío de los recursos del posconflicto alimenta esta desconfianza. Así, cualquier cooptación del proceso por intereses clientelistas o la falta de transparencia y comunicación alimentan la desconfianza y la falta de legitimidad.

El proceso de implementación de los PDET no sucede en un vacío territorial, la violencia ejercida contra líderes sociales y comunidades participantes de estos ejercicios por parte de otros actores armados y la cooptación de espacios por intereses clientelistas, afectan la participación libre y abierta. Por ello, para este y otros procesos que se llevan a cabo en el nivel territorial, es urgente brindar seguridad y protección de la mano de mecanismos de transparencia y veeduría. Algunos de estos instrumentos están previstos en el Acuerdo, por lo que se hace necesario implementar las medidas con celeridad para proteger a las comunidades participantes de los PDET como motor de construcción de paz territorial y como instrumento de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Igualmente, el proceso de los PDET es largo y hasta ahora avanza en su primera fase: el diseño de los planes que se implementarán por los próximos 5 a 10 años. Sin embargo, estos primeros pasos son importantes para establecer la confianza y las relaciones con las diferentes expresiones sociales, organizativas, sectoriales, gremiales, étnicas y de otra índole que están presentes en los territorios.

Un diálogo profundo y continuo entre comunidades, organizaciones e institucionalidad, permitirá la construcción de confianza entre comunidades y Estado a través de los PDET, sus procesos, veedurías y componentes. A su vez, esto contribuirá a una mejor relación entre ciudadanos y Estado tras largos años de abandono o abierta hostilidad. En últimas, fortalecerá la gobernanza territorial, donde las expresiones organizadas de la sociedad y las instituciones facilitan el trámite de los conflictos de manera abierta y pacífica, evitando y disminuyendo las expresiones violentas que han aquejado a estos territorios durante las últimas seis décadas.

A modo de recomendación, para conseguir los objetivos de transformación territorial que busca la Reforma Rural Integral y el Programa Nacional Integral de Sustitución contenidos en el Acuerdo Final, es necesaria la articulación del proceso de implementación de los PDET con el PNIS (dado que 118 de los 170 municipios PDET tienen cultivos de uso ilícito), así como con la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y otras instituciones. La labor que desarrolla cada una de estas y otras instituciones se complementan para conseguir transformaciones de fondo en los territorios. Esta articulación comienza por el intercambio de información oportuna entre unos y otros y se mantiene a través de la comunicación y la planeación conjunta a nivel nacional y territorial.

Así mismo, es indispensable trascender la visión sectorial incorporándola al proceso mismo de implementación. Existen en los territorios comités y espacios sectoriales que se orientan en el mismo sentido que los pilares de los PDET (Mesas y Comités de Desarrollo Rural, Víctimas, Paz y Convivencia, Derechos Humanos, Educación, entre otros). Con miras a la sostenibilidad de las



iniciativas priorizadas por un PDET en particular, se pueden activar (donde no funcionen) o potenciar (donde lo requieran) estos espacios de participación y comités locales sectoriales como lugar de encuentro entre organizaciones, sociedad civil y autoridades locales para facilitar el diálogo y el seguimiento conjunto a las iniciativas identificadas en los PDET y su armonización con las Agendas propias de estos espacios.

Para un buen desempeño de los PDET hace falta promover las plataformas y estrategias de veeduría ciudadana a los compromisos e iniciativas específicas identificadas dentro del proceso PDET, tanto aquellos espacios exclusivos de sociedad civil, como los de naturaleza mixta o sectorial; una nueva relación requiere construir nuevas prácticas. Igualmente, es recomendable que las deliberaciones de estos y los espacios de rendición de cuentas no se restrinjan a los cascos urbanos y se desplacen al nivel sub-municipal rotativamente (en la medida de lo posible) donde se llevaron a cabo las pre-asambleas⁷⁴.

Es necesario proveer información clara, oportuna y diseminada de forma masiva sobre la realización de pre-asambleas y otros ejercicios de planeación participativa con actores locales y nacionales, así como continuar y profundizar el diálogo con organizaciones sociales, campesinas y étnicas del nivel local para aclarar dudas e incluir a otros actores que hayan sido pasados por alto en los primeros ejercicios, teniendo en cuenta las restricciones de acceso a internet y otros medios de comunicación en estos territorios⁷⁵.

Para aterrizar el ejercicio en las necesidades inmediatas y urgentes de la población se requiere identificar en pre-asambleas y grupos motores iniciativas con lugares y obras específicas (qué obra y en qué lugar) a ser llevadas a cabo como parte de los PDET y evitar en lo posible las generalidades sobre las iniciativas y necesidades⁷⁶.

La implementación de los PDET debe tener una visión diferencial. Todos los reportes de participación en espacios deliberativos del PDET (pre-asambleas, grupos motores, etc.) deben tener datos desagregados por género, etnia y edad para facilitar el seguimiento de estos temas y la inclusión de medidas diferenciales necesarias.

Como forma de potenciar los ejercicios de veeduría ciudadana y territorial, se recomienda continuar la articulación de los acompañantes internacionales contenidos en el Punto 6 del Acuerdo Final con ejercicios locales y regionales de veeduría, de forma que estos puedan participar y seguir de cerca el avance del proceso, algo que para el Punto 1 ya vienen haciendo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y La Vía Campesina. También se propone que cada una de las grandes agencias de cooperación de otros países presentes en Colombia "adopten"

⁷⁴ Mariana Escobar y Rafael Pardo (Directora de la Agencia para la Renovación del Territorio y Alto Consejero para el Posconflicto), entrevista, *Facebook Live*, 24 de enero de 2017, <https://www.facebook.com/RafaelPardoRueda/videos/1641936249219722/>

⁷⁵ Líderes (Organizaciones étnicas a nivel nacional y territorial), entrevistas periódicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 2017 y 2018

⁷⁶ Fundación Ideas para la Paz, "Participación Ciudadana en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial bajo la metodología Siriri", Informe preliminar, diciembre 2017.



un territorio y un proceso PDET, de forma que puedan apoyar a la ART y facilitar el diálogo con sociedad civil, instituciones locales y gremios.

Finalmente, publicitar las pautas metodológicas para los espacios de los PDET municipales y regionales con los aprendizajes obtenidos hasta el momento, así como la articulación con los PISDA y el PNIS, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes locales; que defina como se incorporan en el PATR los planes de los grupos étnicos, de reparación colectiva, retornos, restitución de tierras, de las Zonas Reservas Campesinas y otros, la transversalización del enfoque de género y que garanticen su financiación. En definitiva, es de suma importancia clarificar y hacer pedagogía sobre cómo se articulan los PDET con los diferentes instrumentos de planeación nacional, local y los derivados del Acuerdo para garantizar su implementación y financiación; así como clarificar los roles y responsabilidades de entes territoriales e instituciones relacionadas con este tema.

Tema 3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Los Planes Nacionales son un ejercicio de priorización de inversiones del Estado en bienes públicos para los territorios más rezagados en Colombia. Buscan focalizar la inversión del Estado en los territorios más afectados por la pobreza y la desigualdad, promoviendo su desarrollo, mejorando la calidad de vida de la población rural y cerrando la brecha entre el campo y la ciudad. Son un conjunto de planes y políticas del Gobierno Nacional en:

- *Infraestructura:* vial, riego, eléctrica, conectividad
- *Desarrollo Social:* salud y educación rural, vivienda, agua potable, formalización laboral y protección social, derecho a la alimentación
- *Estímulos y asistencia técnica* a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa

A continuación, se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación estos Planes.

Tabla 3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Subtema	Apartado del Acuerdo	Disposiciones	Estado de Implementación			
			No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Infraestructura Rural: Vías Terciarias	1.3.1.1	2	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Infraestructura Rural: Riego	1.3.1.2	5	3 (60%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)
Infraestructura Rural: Electrificación y Conectividad	1.3.1.3	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
Desarrollo Social Rural: Salud	1.3.2.1	4	0 (0%)	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Desarrollo Social Rural: Educación	1.3.2.2	11	6 (55%)	5 (45%)	0 (0%)	0 (0%)



Desarrollo Social Rural: Vivienda y Agua Potable	1.3.2.3	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	0 (0%)
Desarrollo Productivo Rural	1.3.3	22	14 (64%)	8 (36%)	0 (0%)	0 (0%)
Desarrollo Social: Formalización laboral y protección social	1.3.3.5	11	6 (55%)	5 (45%)	0 (0%)	0 (0%)
Desarrollo Social: Derecho a la alimentación	1.3.4	6	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		69	38 (55%)	31 (45%)	0 (0%)	0 (0%)

El tema de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral es uno de los más amplios en el Acuerdo Final con un total de 69 disposiciones que cubren nueve (9) subtemas. A la fecha, se ha reportado poca actividad de implementación en la mayoría de los subtemas con 38 (55%) disposiciones que no han iniciado implementación y 31 (45%) en un estado mínimo de implementación. Los bajos niveles de implementación se explican en parte por el hecho que la mayoría de disposiciones de estos planes siguen una lógica secuencial, es decir, requieren de la implementación de componentes de los mismos planes que se activarían una vez los planes se promulguen y entren en ejecución. Así, el 45% de implementación mínima obedece a diferentes niveles de desarrollo normativo e institucional de dichas disposiciones. Dados los objetivos a largo plazo de este tema y el potencial proceso transformador que supone la creación e implementación de cada uno de estos planes, la implementación de los Planes Nacionales para la RRI tomará tiempo.

De los 23 acuerdos de paz comprensivos en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) que incluyen disposiciones sobre desarrollo económico y social, 19 (82%) países no habían iniciado implementación o se encontraban aún en un nivel mínimo de implementación de estas disposiciones al final del primer año post firma del Acuerdo. Al final del segundo año, 15 (65%) países no habían iniciado implementación o se encontraban aún en un nivel mínimo de implementación de estas reformas y tan solo dos (2) países habían alcanzado implementación completa (Liberia e Indonesia). Al final del décimo año de implementación (último año para el que la Matriz registra información), no se registraba ningún cambio en el número de países que habían logrado implementación completa de estas disposiciones. Siete (30%) países había alcanzado niveles intermedios de implementación y 11 (48%) no habían iniciado implementación o se encontraban en niveles mínimos de implementación de las disposiciones sobre desarrollo económico y social.

Si bien es cierto que el tipo de reformas varía de país a país, en términos generales, acuerdos sobre desarrollo económico y social toman tiempo en ser implementados. Sin embargo, esto implica a su vez, que es fundamental, tomar todas las medidas necesarias para iniciar cuanto antes su implementación.



Los Planes Nacionales de desarrollo rural avanzan con el acompañamiento de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. A la fecha, se ha trazado una ruta de trabajo con los sectores respectivos responsables de los planes (Ministerios y entidades adjuntas) para alinearlos con el Acuerdo Final, el Plan Marco de Implementación (PMI), el proceso de implementación de los PDET y otras políticas sectoriales e intersectoriales. Los sectores recibieron lineamientos técnicos y metodológicos por parte del Ministerio de Hacienda, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Alta Consejería para el Posconflicto. Esta última facilita espacios técnicos de validación entre los diferentes actores sectoriales y articuladores para finalizar los detalles de formulación de los planes. Así mismo, cada sector ha realizado ajustes a sus borradores de los diferentes planes tras procesos de revisión técnica y retroalimentación por parte del DNP, ART, Consejería de Equidad para la Mujer y la Alta Consejería para el Posconflicto.

Para la elaboración de cada uno de los Planes, y debido a una limitación financiera importante, el Ministerio de Hacienda ha sugerido a los sectores generar presupuestos que tengan en cuenta lo contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no desborden los límites de gastos⁷⁷. También, las entidades coordinadoras han insistido a las entidades que formulen los planes desde una estrategia de articulación con los PDET y los PATR donde se especifique cualquier limitación técnica o financiera, y, actividades particulares para responder a las iniciativas de los 170 municipios. Al respecto, DNP y ART se encargarán de formular una estrategia para que los planes lleguen articulados al territorio, así como el momento de su llegada. Adicionalmente, el Documento CONPES 3932 define los pasos para la inclusión de los PATR en los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo y los Contratos Paz⁷⁸.

Algunos de los Planes Nacionales ya cuentan con documentos en versiones finales y con actas de cierre como son: Vías, Conectividad Rural, Electrificación Rural, Salud Rural, Educación Rural y Fomento a la Economía Solidaria. Los demás planes se encuentran en fase de cierre. Una vez este proceso finalice, estarán listos para su formalización a través de algún mecanismo normativo que éste o el próximo Gobierno disponga⁷⁹. La adopción de algunos planes se daría a través de una resolución expedida por el respectivo sector⁸⁰.

Planes Nacionales Rurales de Infraestructura

En lo que se refiere al **Plan Nacional de Vías Terciarias**, el Instituto Kroc hace seguimiento a dos disposiciones (100%), que actualmente se encuentran en un nivel mínimo de implementación.

⁷⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Marco Fiscal de Mediano Plazo” (2017), http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁷⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” Bogotá, 29 de junio de 2018.

⁷⁹ Funcionario (Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, julio de 2018.

⁸⁰ Alta Consejería para el Postconflicto. Participación de Instituto Kroc en reunión de Mesa Técnica Intersectorial para la revisión del Plan de Salud Rural, mayo 9 de 2018; Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).



Actualmente, se cuenta con el Documento CONPES 3857 de 2016 y el Decreto 2039 de 2017⁸¹. Así mismo, se ha creado una mesa técnica que define las pautas técnicas y criterios de priorización de intervención de vías terciarias. Esta mesa se reunió semanalmente y en ella participaron el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Alta Consejería para el Posconflicto y el DNP⁸² y también asistieron y prestaron insumos otras instituciones como la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Aunque hubo retrasos en la elaboración del Plan, se cuenta con un documento final del Plan⁸³. No obstante, la financiación puede ser un factor que restrinja la intervención.

En cuanto al subtema sobre **infraestructura de riego**, se cuenta con un total de cinco disposiciones de las cuales tres (60%) no han iniciado implementación y dos (40%) se encuentran en un nivel mínimo de implementación. Estas últimas se refieren principalmente a avances en la elaboración del Plan de Riego. La ADR viene trabajando en su articulación con la implementación de los PDET y adelantando intervenciones de rehabilitación y/o construcción de distritos de riego a nivel nacional. Por su parte, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria del Ministerio de Agricultura (UPRA), se ha enfocado en la formulación de los lineamientos de política, mientras que el DNP lideró la formulación del Documento CONPES 3926 de adecuación de tierras que establece una política pública para manejo y promoción de distritos de riego y drenaje y define una estrategia con líneas de acción que incluyen compromisos establecidos en el Acuerdo Final, priorizando los territorios PDET⁸⁴. No obstante, el proyecto de ley de adecuación de tierras no culminó su proceso legislativo mediante el mecanismo especial fast-track⁸⁵, por lo que a la fecha se espera se radique y sea tramitado por vía ordinaria.

En cuanto al subtema relativo a la **infraestructura eléctrica y de conectividad**, la metodología del Instituto Kroc hace seguimiento a un total de cuatro disposiciones, de las cuales dos (50%) no han iniciado implementación y las otras dos (50%) están en un nivel mínimo de implementación. El nivel de implementación de estas dos disposiciones se refiere al diseño, tanto del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) como del Plan Nacional de Conectividad Rural.

En cuanto al primero, actualmente se cuenta con el Decreto 884 de 2017 que da viabilidad a la formulación y establece los lineamientos y criterios del Plan y ordena armonizar el PNER con el proceso de implementación de los PDET y el PNIS. El Ministerio de Minas y Energía ya cuenta con un Plan de Acción y un borrador del Plan. Es importante mencionar que previo a la

⁸¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3857, “Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria”, abril 25 de 2016; Decreto 2039 de 2017, “Por el cual se reglamenta el parágrafo del artículo 4 del Decreto Ley 1534 de 2017 en lo relativo al requisito de reconocida idoneidad que se exige a las entidades privadas sin ánimo de lucro que administren recursos públicos para presentar proyecto de infraestructura de transporte directamente ante el OACP PAZ”, diciembre 6 de 2017.

⁸² La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Apoyo a Organizaciones Solidarias y otras instituciones, también han contribuido con información a esta mesa aportando insumos técnicos para la priorización, así como uso de nuevas tecnologías y otros asuntos transversales al plan.

⁸³ Entrevista con funcionaria Enlace de Ministerio de Transporte y Alta Consejería para el Posconflicto, febrero 2018.

⁸⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3926, “Política de adecuación de tierras 2018-2038”, 23 de mayo de 2018.

⁸⁵ PLE 05/17 Senado, 009/17 Cámara, “Por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones, radicado el 6 de marzo de 2017 y archivado por vencimiento de términos.



promulgación del Plan, el Ministerio ha reportado más de 29.000 personas en zonas de posconflicto beneficiadas con energía en 62 municipios en 20 departamentos y 12.700 usuarios con fuentes renovables fotovoltaicas, avances sin duda importantes.

En cuanto al segundo, el **Plan Nacional de Conectividad Rural**, actualmente existe un documento borrador avanzado del Plan. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el documento de este Plan ya se considera finalizado y a la espera de la presentación del decreto para su adopción⁸⁶. Para cumplir con los objetivos del plan, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones cuenta con dos iniciativas. Por un lado, están las redes municipales. En el marco de esta iniciativa se busca proporcionar fibra óptica a 788 municipios y a la fecha se ha logrado para 786 que están en operación. Así mismo, para los municipios a los que no se puede llevar fibra óptica (un total de 47 municipios), se proporciona la Red de Alta Velocidad que a la fecha se ha instalado y está operando en 21 municipios. La segunda iniciativa es la de acceso comunitario a internet que se provee a través de los kioscos digitales. Actualmente, de un total de 639 comunidades rurales, 408 cuentan con Puntos Vive Digital⁸⁷. No obstante, para los 231 restantes no se cuenta con presupuesto.

Planes Nacionales de Desarrollo Social Rural

El subtema sobre el **plan de salud rural** cuenta con cuatro disposiciones de las cuales todas (100%) se encuentran en un estado de implementación mínima. A la fecha, el Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) está validado y con acta de cierre y entraría en etapa de formalización vía decreto. Actualmente, este Plan ya cuenta con indicadores de monitoreo y evaluación. El Ministerio de Salud también avanza en el inicio de la implementación de la construcción y mejoramiento a la infraestructura de salud pública. Esto último, se realiza sobre la base de un diagnóstico previamente realizado⁸⁸. Además, este plan se articula en la implementación con el plan de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición y con el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. El costo global del PNSR entre 2018-2031 se estima en aproximadamente 25.6 billones de pesos COP (precios 2018)⁸⁹.

En cuanto al subtema de **educación rural**, el Instituto Kroc hace seguimiento a 11 disposiciones de las cuales seis (55%) no han iniciado implementación y cinco (45%) se encuentran en un estado de implementación mínima. Este último porcentaje se ve reflejado en el diseño del Plan, que está en una etapa avanzada, y dos programas en fase de implementación: Manos a la Escuela (relativo al mejoramiento de infraestructura), y Alianzas con la Educación Superior con universidades en regiones priorizadas para la construcción de paz. Adicionalmente, se cuenta con dos decretos aprobados: el Decreto Ley 882 de 2017 y el Decreto 1578 de 2017 que viabilizan la ampliación y

⁸⁶ Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).

⁸⁷ Asesores (Alta Consejería para el Posconflicto) sesiones regulares con el equipo del Instituto Kroc con relación al seguimiento a la implementación de los Planes Nacionales, diciembre 2017.

⁸⁸ Alta Consejería para el Postconflicto. Participación de Instituto Kroc en reunión de Mesa Técnica Intersectorial para la revisión del Plan de Salud Rural, mayo 9 de 2018.

⁸⁹ Ministerio de Salud y Protección Social, Plan Nacional de Salud Rural (versión Borrador), mayo de 2018



fortalecimiento de la planta de profesores en zonas rurales afectadas por el conflicto armado⁹⁰. Esta convocatoria se abre en 2018 y tendrá una lista de elegibles a inicio de 2019. Recientemente, el Ministerio de Educación aprobó la Resolución 4972 de 2018, por la cual se definen las zonas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en que se aplicará la planta exclusiva de cargos docentes y directivos docentes y el concurso de méritos de carácter especial establecido por el Decreto Ley 882 de 2017⁹¹.

En lo que se refiere a **vivienda y agua potable**, particularmente al Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural y sus componentes, se hace seguimiento a un total de cuatro disposiciones de las cuales una (25%) no ha iniciado implementación y las otras tres (75%) están en un estado de implementación mínima. En el proceso de elaboración del plan de vivienda social rural a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social (MADS), se decidió diseñar un plan diferente para cumplir con los compromisos de acueductos veredales y soluciones individuales, el cual está a cargo del Ministerio de Vivienda. El Ministerio de Agricultura se encargaría de buscar soluciones para la potabilidad del agua al interior de la vivienda. Los anteriores niveles de implementación reflejan actividad en la elaboración del plan de vivienda social rural que actualmente se encuentra formulado con cronogramas y metas definidas. Igualmente refleja el diseño del plan de acueductos veredales y los avances de proyectos pilotos.

El Ministerio de Agricultura responsable del Plan Nacional de mejoramiento de la Vivienda social rural y de Agua Potable, actualmente avanza en la configuración de portafolios de las múltiples tipologías de soluciones de vivienda desde un enfoque territorial para su posterior socialización. Estos portafolios permitirían adaptar el monto de los subsidios a las particularidades territoriales. La modificación del Decreto Ley 890 de 2017 que prioriza el acceso y otorgamiento de subsidios a la población víctima, fue archivado y debe volver a presentarse en el Congreso. El Decreto en mención, reglamentó el otorgamiento de subsidios para vivienda desde el Ministerio de Agricultura⁹². Adicionalmente, este Ministerio expidió la Resolución 178 del 19 de abril de 2018 por la cual se realiza la distribución de recursos del Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural para la vigencia 2018 la cual otorga \$117.456.503.821 millones de moneda corriente en la Bolsa para la Atención a Población Víctima⁹³.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, encargado de los acueductos veredales y soluciones individuales para zonas priorizadas, avanza en la construcción de un plan individual, el cual estará

⁹⁰ Decreto Ley 882 de 2017, “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”, mayo 26 de 2017; Decreto 1578 de 2017, “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 882 de 2017 y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional”, septiembre 28 de 2017.

⁹¹ Ministerio de Educación. Resolución 4972 de 2018, “Por la cual se definen las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) dispuestas por el Decreto Ley 893 de 2017 en que se aplicará la planta exclusiva de cargos docentes y directivos docentes y el concurso de méritos de carácter especial establecido por el Decreto Ley 882 de 2017”, 22 de marzo de 2018

⁹² Decreto Ley 890 de 2017, “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”, mayo 28.

⁹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 178 de 2018, abril 19, “por la cual se realiza la distribución de recursos del Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural para la vigencia 2018 y se dictan otras disposiciones”.





articulado al plan de Vivienda. Así mismo, avanza en la puesta en marcha de proyectos pilotos en al menos tres zonas priorizadas para el posconflicto.

Por su parte, el seguimiento al subtema sobre **desarrollo productivo rural** se hace a través de 22 disposiciones de las cuales 14 (64%) no han iniciado implementación y ocho (36%) están en un estado de implementación mínima.

Es importante resaltar la iniciativa del Ministerio de Agricultura y de dos de sus entidades adscritas, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y Corpoica. Estas entidades han redactado los lineamientos de política pública tanto para la implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria mediante la Ley 1876 de 2017, que constituye los principios orientadores del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, como para la política pública de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 464 de 2017). Ambas normas ofrecen criterios técnicos que guiarán la formulación de los planes relacionados con desarrollo rural.

Este subtema cuenta con diversos componentes. El primero de ellos se refiere a la asistencia técnica que busca fortalecer las capacidades productivas de la economía campesinas, familiar y comunitaria. El 29 de diciembre de 2017 se expidió la Ley 1876 de 2017, la cual crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria que fija parámetros para la redacción del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, que ha tenido cierto avance liderado por la Agencia de Desarrollo Rural. De acuerdo a la Ley la estrategia para llevar asistencia técnica a las regiones es la Extensión Agropecuaria, definida como un bien y un servicio público descentralizado que involucra actividades para incrementar la capacidad de los productores rurales para que mejoren la competitividad y sostenibilidad de su producción. La Ley prevé que sea un servicio subsidiado para los pequeños productores rurales y población beneficiaria de los programas de acceso a tierras, mientras que será un servicio con costo para los productores consolidados. No obstante, el Acuerdo establece que el Plan debe estar dirigido a los productores campesinos, familias y comunidades más vulnerables.

A la fecha, el Plan cuenta con un nivel menor de elaboración con respecto a los demás Planes que constituyen la Reforma Rural Integral. Tras la Mesa Técnica Intersectorial del 23 de febrero, el MADR se comprometió a desarrollar un nuevo documento que incorpore tanto indicadores como presupuesto.

En cuanto a la **economía campesina, familiar y comunitaria**, el Ministerio de Agricultura publicó, mediante Resolución 464 de 2017, los lineamientos para la política en esta materia, y definió conceptos y los criterios para su estímulo. Entre estos criterios, está la creación de mercados urbanos y asistencia a la comercialización de productos campesinos, con lo cual, dicha resolución debe orientar la construcción tanto del Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, como el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, los cuales avanzan en su formulación.



En cuanto al tema de los bancos de semillas, el MADR sostiene que actualmente está preparando un decreto para reglamentar la actividad a la luz de lo estipulado en la Resolución 464 de 2017.

Por su parte, el **Plan nacional de fomento a la economía solidaria (Planfes)** es el más adelantado entre los planes de este subtema y está siendo impulsado por la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias (UAOS). En coordinación con el Plan Marco de Implementación el Plan se ha propuesto las siguientes metas:

1. Municipios con estrategia asociativa solidaria: 675
2. Organizaciones solidarias creadas: 3,291
3. Organizaciones solidarias fortalecidas: 9,324.

Estas acciones están dirigidas a: campesinos, grupos étnicos, medianos y pequeños productores, excombatientes y víctimas. Al mismo, el Plan focaliza geográficamente de acuerdo a los 26 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), 170 municipios PDET, y luego planea llegar a 616 con los municipios incluyendo las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

No obstante, las metas son muy ambiciosas en relación con los recursos con que cuenta anualmente la UAOS. Se calcula que la implementación del plan costaría 88.000 por año por los próximos 15 años, mientras que la entidad tiene un presupuesto de 10.000. Ante las restricciones presupuestales de la formulación de los Planes, el Ministerio de Hacienda ha planeado la posibilidad que se puedan financiar mediante proyectos presentados ante los fondos multi-donante de la cooperación internacional o al fondo de regalías.

Planes Nacionales de Desarrollo Social Rural

En cuanto al subtema sobre **formalización laboral y protección social**, se hace seguimiento a 11 disposiciones de las cuales seis (55%) no han iniciado implementación y cinco (45%) se encuentran en un estado de implementación mínima. A la fecha, el desarrollo conceptual del Plan está en una etapa avanzada y contiene rutas de implementación a corto, mediano y largo plazo para cada uno de los componentes del plan. Este Plan, en su mayoría, se enmarca en campañas y programas de formación y sensibilización en el marco de derechos a trabajadores/as. En junio del presente año, el Ministerio de Trabajo presentó la Política Pública para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017 – 2027, aunque a la fecha está pendiente la promulgación del decreto para la adopción de esta línea de política pública. Adicionalmente, se han realizado ajustes normativos a través de dos decretos⁹⁴ que dinamizan la viabilidad de la política pública y que han demostrado que medidas políticas complementarias a las contempladas en el Acuerdo pueden fortalecer su implementación.

⁹⁴ Decreto 1551 de 2016 “por el cual se establece una priorización geográfica en el programa Colombia Mayor”; Decreto 454 de 2017 “por el cual se modifican los artículos del Decreto 1072 de 2015, decreto único reglamentario del sector trabajo y se adicionan al capítulo 1 del título 6 de la parte 2 del libro 2 del mismo decreto, las secciones 8 y 9”



Finalmente, el subtema relativo al **derecho a la alimentación** está compuesto por seis disposiciones de las cuales ninguna (0%) ha iniciado implementación. Esta falta de implementación responde a que el borrador de decreto para crear el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, no ha sido promulgado por falta de acuerdo entre las entidades firmantes del mismo. Adicionalmente, no existe un documento rector que indique cómo el sector concibe la implementación de los compromisos del Acuerdo Final.

La FAO, en tanto acompañante internacional a estos compromisos, actualmente brinda apoyo al Departamento de Protección Social (Secretaría Técnica de la CISAN) en el rediseño de la arquitectura institucional de política pública. Así mismo, la FAO participa de un comité con el DNP, la ART y la oficina de Posconflicto para la escritura de un plan de acción para viabilizar el diseño del sistema progresivo⁹⁵.

Al continuar la debilidad estatal en algunos territorios y la falta de infraestructura de acceso, las organizaciones armadas criminales tienen mayor capacidad para mantener a las comunidades atemorizadas y dependientes de las economías ilegales. Los avances alcanzados tras la firma del Acuerdo Final pueden sufrir un retroceso si no se cambian las condiciones de vida en los territorios y los/as jóvenes y excombatientes vuelven a encontrarse ante la disyuntiva de escoger entre unirse a grupos armados y economías ilegales o la pobreza rural.

El potencial retraso o falta de financiación de algunos de los Planes Nacionales para el desarrollo rural integral, en gran medida limitaría la integración regional y la posibilidad de romper ciclos viciosos de violencia y pobreza.

Por el contrario, con la implementación de estos Planes se superaría el aislamiento de los territorios más golpeados por el conflicto armado al contar con más acceso a mercados nacionales e internacionales lo que a su vez, también potencia los cultivos de sustitución. Adicionalmente, una mayor conectividad y electrificación brinda mejoras en educación, salud y seguridad, así como nuevas posibilidades económicas como el ecoturismo. Lentamente, los territorios podrían mejorar en indicadores económicos y sociales de calidad de vida y Colombia avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Enfoques transversales: Cada Plan debe hacer explícitos los enfoques diferenciales en sus rutas de implementación, así como buscar distintos momentos de participación y consulta con los grupos étnicos y de género. La ruta de movilización de los Planes Nacionales incorpora momentos de consulta con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y las direcciones de etnias del Ministerio del Interior. No obstante, a la fecha, el Ministerio del Interior no ha definido si los Planes Nacionales deben surtir el proceso de consulta previa⁹⁶.

Por su parte, los lineamientos de política pública para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su definición de economía

⁹⁵ Funcionaria (Alta Consejería para el Posconflicto) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mayo de 2018.

⁹⁶ *Ibid.*



campesina incluyen a las comunidades étnicas del país, a la vez que establece conscientemente lineamientos para medidas afirmativas para las mujeres. Establece lineamientos para que los potenciales beneficiarios participen y para que, especialmente, los programas lleguen a sus territorios. Aunque es relativamente claro que las mujeres y las poblaciones étnicas están priorizadas para la atención agropecuaria, es necesario establecer medidas afirmativas más conscientes y consistentes en la formulación de los planes.

A modo de recomendación:

Es importante finalizar prontamente la fase de revisión técnica de todos los planes con el fin de avanzar hacia la etapa de validación y promulgación a través de decreto de cada uno. Actualmente la Dirección de Postconflicto avanza en el cierre de las etapas técnicas y se encargará de iniciar la formulación de los decretos para posteriormente ser validados por los sectores y promulgados por la Presidencia. Este avance otorgaría celeridad al proceso de formalización y elevaría el compromiso legal de la implementación entre las entidades responsables.

Es necesario trazar una ruta y momentos claros para la participación de los sectores en los espacios de encuentro con los territorios dentro de la metodología de PDET. Se recomienda que este diálogo entre los técnicos sectoriales y los planeadores territoriales se realice en la fase subregional del PDET, esto con el fin que lo definido por las comunidades y actores sociales en el PDET sea viable técnica y financieramente según lo contenido en los Planes Nacionales, evitando dispersión de esfuerzos y falsas expectativas.

Es importante incluir como criterio de priorización en los dos primeros años de los Planes Nacionales la ejecución de actividades y programas que soporten el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), incluyendo actividades de bienestar comunitario acordadas en los Planes de Atención Inmediata (PAI) que se firma junto con los Acuerdos Voluntarios de Sustitución y que involucran a diferentes sectores (brigadas de salud, hogares infantiles, atención a adultos mayores, entre otras). También aquellos proyectos de intervención en vías terciarias, infraestructura, desarrollo social y apoyos a la productividad que involucren a familias, comunidades y núcleos veredales ya inscritos en el PNIS. La priorización de los municipios PDET y PNIS debería ser común a todos los Planes. Actualmente los Planes varían en número de municipios, así como en la selección geográfica de los mismos.

Dado que la financiación es un factor que puede limitar la ejecución de los Planes, es necesario complementarlos con alternativas de financiación como el programa "obras por impuestos", "manos a la obra por la paz" a cargo de la empresa privada que viene siendo impulsados por la Alta Consejería para el Posconflicto. Así mismo, explorar otro tipo de incentivos para actores privados y así expandir los recursos disponibles para la implementación de los Planes.

Por último, es clave que la implementación comunitaria (obras y mantenimiento contratado con comunidades a través de juntas u organizaciones donde sea técnicamente posible.) sea un principio transversal y general. Se generan empleos locales en las zonas de posconflicto donde hay pocas



oportunidades como estas y crean sentido de apropiación de las obras, mejorando la relación entre comunidades y el Estado.

Recomendaciones específicas para algunos planes

Conectividad: Se ha identificado que un problema de conectividad en las zonas rurales es el relacionado con la telefonía celular. Si bien esto corresponde a la empresa privada, se puede promover que la conexión de torres en lugares apartados pueda hacerse a través de "obras por impuestos" o estrategias de responsabilidad social de estas empresas.

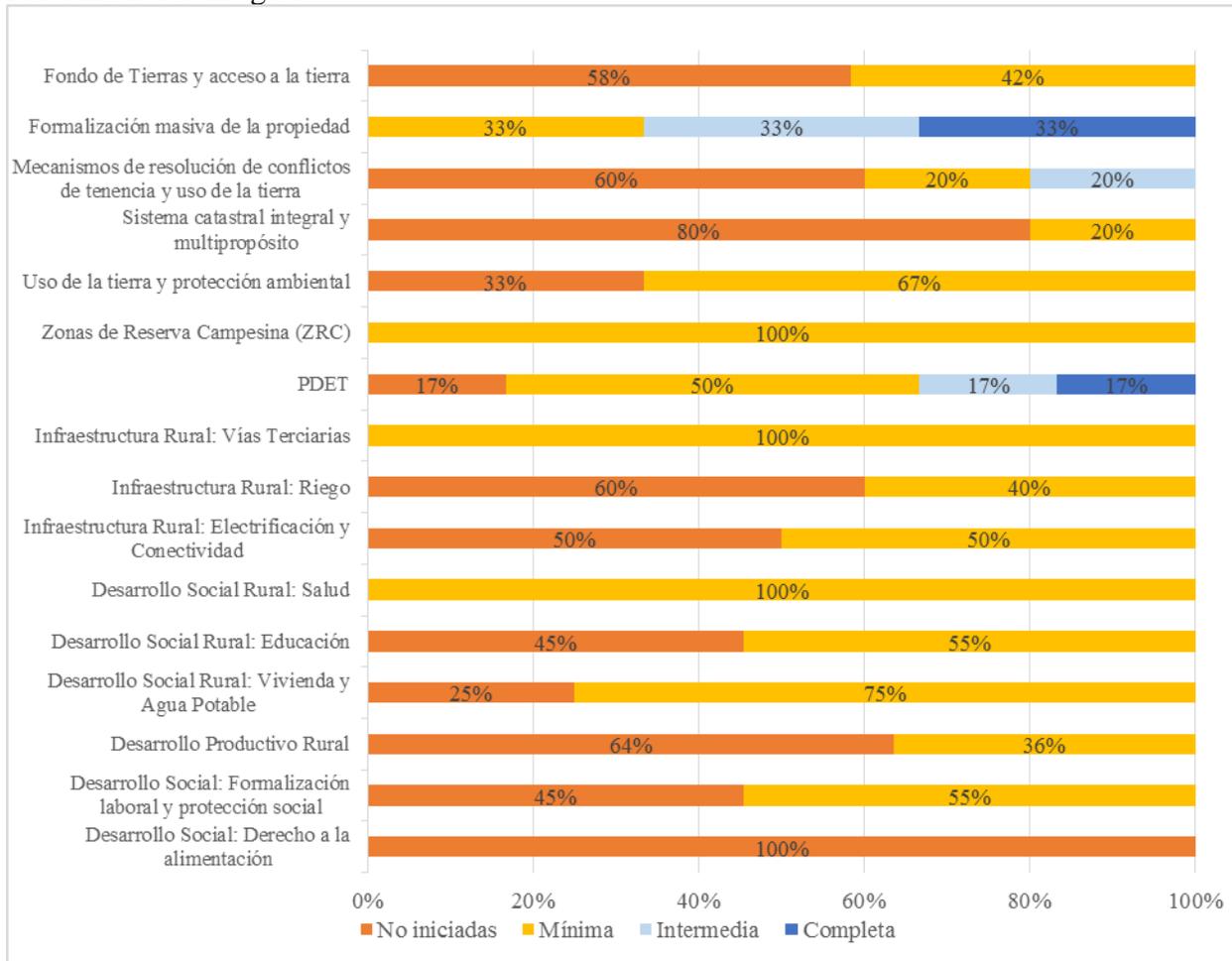
Planes de desarrollo rural social: Es importante que se expida el decreto que da viabilidad a la política pública que incluye el sistema de garantía progresiva a la alimentación. Así mismo, es fundamental crear los mecanismos para compatibilizar los distintos instrumentos de planeación agropecuaria que se están creando con relación a los ya existentes.

Planes de Innovación y Asistencia: En cuanto al subsidio de la extensión agropecuaria para poblaciones vulnerables frente a la extensión pagada por los productores grandes, puede traer inequidades en contra de los que reciben en servicio gratuito o subsidiado, pues las empresas van a preferir prestar atención aquellos que pagan frente a aquellos que deben ser atendidos con subsidios del Estado.



Evaluación del Punto 1

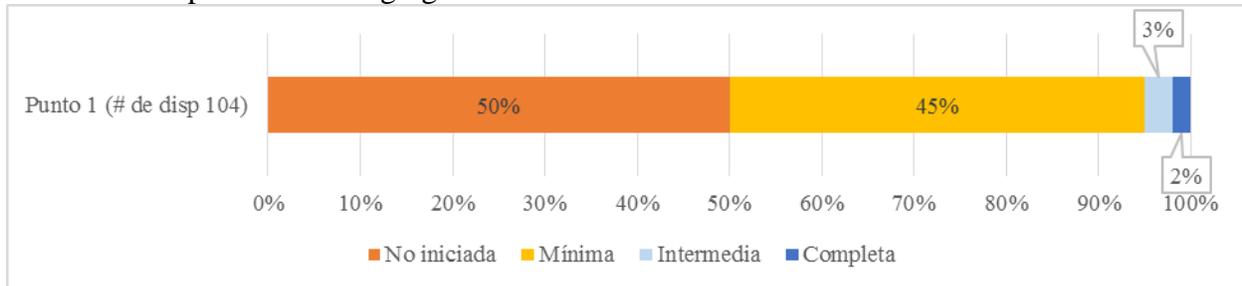
Gráfico 6: Implementación por subtema del Punto 1 Hacia un nuevo campo colombiano – Reforma Rural Integral



El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 104 disposiciones del Punto 1 a las que la Iniciativa Barómetro les hace seguimiento.



Gráfico 7: Implementación agregada Punto 1



La reforma rural es el primer punto del Acuerdo pues los problemas relacionados al uso y tenencia de la tierra se entienden como factores centrales que causaron al conflicto armado. La transformación de estas injusticias estructurales subyacentes será necesaria para que la paz sea sostenible. El conflicto armado en Colombia como en otros países de América Latina se originó en las desigualdades históricas en el acceso a la tierra y el control de la propiedad. La reforma agraria es una cuestión fundamental de justicia en los territorios y es necesaria para reducir la pobreza y la marginación, cerrar la brecha de desarrollo entre los territorios y las zonas urbanas y garantizar los derechos socioeconómicos.

La reforma rural puede ser el primer punto en el Acuerdo, pero en comparación con los otros puntos, su ritmo de implementación es uno de los más lentos. A mayo de 2018, la mayoría de las disposiciones del punto 1 no se habían iniciado. La implementación ha comenzado en el 50% de las disposiciones, principalmente en el nivel mínimo. Solo el 2% de las disposiciones del punto 1 se han implementado completamente.

En términos comparados, el ritmo lento de implementación de las reformas rurales en Colombia no es una anomalía. Dos tercios de todos los acuerdos comprensivos de paz (ACP) tienen disposiciones de desarrollo social y económico, con reformas rurales similares a las del Acuerdo colombiano. En la mayoría de estos casos, al final del segundo año, los procesos de implementación no superaron el nivel mínimo. En el proceso de El Salvador, por ejemplo, la transferencia de tierras al Banco de Tierras fue muy lenta, con solo 200 personas habiendo recibido tierras a los 18 meses de iniciado el proceso. El programa de formalización de predios también se retrasó. En Guatemala, a los dos años, el proceso fue considerablemente más lento, sin tomar ninguna acción sobre el fideicomiso de tierras propuesto. En Bangladesh, tomó más de dos años para que la Comisión de Tierras comenzara a operar y cuatro años para la creación de la Comisión de Resolución de Controversias sobre Tierras. En la mayoría de los casos, ha tomado un promedio de siete años lograr evidencias de un progreso sustancial en las reformas destinadas a mejorar el desarrollo social y económico.



3.2.2. Punto 2: Participación Política – Apertura Democrática para Construir la Paz

A modo de síntesis

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ	
Pretensión	“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. En especial, la implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación” ⁹⁷ .
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de los derechos y garantías para la oposición y la participación política: Estatuto de la Oposición y garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política.⁹⁸ • Mecanismos democráticos de participación ciudadana: promoción y garantías para movimientos y organizaciones sociales; garantías para la movilización y la protesta pacífica; acceso a medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos; garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social (Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia); control y veeduría ciudadana; y, política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. • Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyente la población más vulnerable: medidas de acceso al sistema político, promoción de participación electoral, reforma del régimen y la organización electoral; promoción de la transparencia y la calidad de los procesos electorales; promoción de una cultura política democrática y participativa;

⁹⁷ Mesa de Conversaciones, “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 7.

⁹⁸ El análisis completo del SISEP (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política) incluido en los puntos 2.1 y 3.4 es desarrollado de manera integral en este informe en la sección de Garantías de Seguridad 3.4 que unifica las disposiciones de las dos secciones.



	<p>promoción de la representación política de poblaciones y territorios más afectados por el conflicto armado (Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz); y, promoción de la participación política y ciudadana de la mujer.</p> <ul style="list-style-type: none">• Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)
Principales avances	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación del Estatuto de la Oposición por el procedimiento legislativo especial para la paz, fast-track.• Garantías de Seguridad y Protección para el Ejercicio de la Política: Fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría; Despliegue Preventivo de Seguridad; Medidas de Fortalecimiento a la Judicialización; Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de DDHH.• Comisión de Dialogo con propuestas de sociedad civil para lineamientos en materia de garantías para la participación ciudadana y garantías para la movilización y la Protesta Social.• El Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia (CNPRC) tiene funciones sobre reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, amplía el número de representantes de la sociedad civil y adiciona un representante del partido político de la FARC. En febrero de 2018, directiva presidencial para la creación e impulso de los Consejos Territoriales.• Sistema de rendición de cuentas como mecanismo de transparencia y control social el cual permite diálogo con los ciudadanos para el fortalecimiento de la construcción de paz.• Recomendaciones de la Misión Especial Electoral (MEE).
Principales dificultades	<ul style="list-style-type: none">• Carencias en el desarrollo normativo del Punto 2 ha significado retrasos para la implementación de las medidas de apertura democrática. Preocupa particularmente la falta de aprobación del paquete de reformas recomendadas por la Misión Especial Electoral: Reforma Política y Electoral, las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, la Ley de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana, y las Garantías para la Movilización y la Protesta Social.• Falta de articulación institucional entre los diferentes espacios de participación creados por el Acuerdo. Esto dificulta el control social y veeduría del proceso de implementación y la disminución del riesgo de corrupción sobre los recursos del posconflicto.



	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el número de homicidios y amenazas contra defensores de DDHH y líderes sociales. Esta situación es una de las principales alertas para el proceso de implementación del Acuerdo. • Preocupante situación humanitaria en departamentos como el Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca (particularmente Buenaventura), Antioquía (Bajo Cauca y Urabá), Norte de Santander (Catatumbo) • La falta de garantías de seguridad, además de afectar la participación, afecta la implementación de medidas relacionadas con desarrollo rural, tierras, participación política, reincorporación, sustitución de cultivos de uso ilícito, derechos de las víctimas, y las agendas de género y étnicas. • Falta de presupuesto y capacidad institucional para llegar a los territorios más alejados de los 160 municipios priorizados y hacer presencia institucional de manera integral. • Lucha por el control territorial y rentas ilícitas de diferentes grupos armados ilegales en zonas anteriormente dominadas por las FARC-EP. • Reto para pasar de un enfoque de protección individual a uno de protección colectiva y comunitaria.
<p>Otros elementos a tener en cuenta</p>	<p>El Punto 2 es clave para la ampliación de los mecanismos democráticos y la búsqueda de mayor apertura para la participación ciudadana a nivel local y nacional. La implementación de este punto podría fortalecer la apropiación y legitimidad del Acuerdo Final, y generar espacios de participación efectiva y equitativa de la ciudadanía en las instancias y órganos de toma de decisiones. Este punto cuyo objetivo es la Apertura Democrática busca la promoción de la participación efectiva en la política y las garantías para la oposición, estrechamente relacionadas con el proceso de reincorporación política de la FARC, pero no limitado a este tema.</p> <p>Las garantías de seguridad y protección para los líderes y lideresas sociales en los territorios son de suma importancia para favorecer la participación de las comunidades en la implementación. El enfoque territorial del Acuerdo está relacionado con este Punto, pues es en éste en el que se estipulan la mayoría de los espacios de participación de las comunidades territoriales en temas de planeación, control social, construcción de paz, reconciliación y representación política. Es imperativo fortalecer el despliegue territorial de las medidas de protección y seguridad, así como incluir enfoques transversales y poblacionales en las medidas de seguridad y protección.</p> <p>El Punto 2 apunta directamente al goce efectivo de derechos civiles y políticos en su más amplio espíritu. En este sentido, las garantías del ejercicio electoral, las garantías a la oposición partidaria, las garantías a la participación ciudadana incluida la protesta social como un instrumento de</p>





	<p>participación, las garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, la veeduría ciudadana, las circunscripciones especiales, la promoción de la reconciliación con todos los sectores de la sociedad, así como la reincorporación política de FARC, en su conjunto constituyen los avances esperados en materia de apertura democrática. Dada la falta de avances en la mayoría de los puntos anteriormente mencionados, se puede señalar que a la fecha la implementación del Acuerdo está en deuda en materia de derechos civiles y políticos.</p>
<p>Principales temas pendientes en la implementación</p>	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar normativamente el Punto 2: reforma al sistema electoral y el sistema de partidos, la reglamentación y financiación de los partidos y las coaliciones, la autonomía y la independencia de un tribunal electoral, las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, la Ley de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana, y las Garantías para la Movilización y la Protesta Social y planeación territorial.• Implementar el marco normativo desarrollado en materia de prevención y protección. (Decreto 1581, Decreto 2078, Decreto 2252, Resolución 0845) en articulación con autoridades locales y con recursos para asegurar su operatividad. Para poder cumplir el objetivo de las normas, es necesario avanzar en su socialización y la capacitación a servidores públicos.• Garantizar la sostenibilidad financiera para el despliegue territorial de la Defensoría para que el SAT opere de manera descentralizada. El Ministerio Público en su conjunto (Personerías y Procuraduría) deben articularse y complementarse para dar respuesta en territorio.• Poner en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: Definición de protocolos de articulación interinstitucional a nivel local.• Medidas para facilitar y promover el control y la veeduría ciudadana, diseñada y con las Universidades públicas vinculadas a campañas masivas para la promoción de la participación ciudadana y control por parte de ciudadanos/as.• Continuar el proceso de formulación de política pública en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización iniciada por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia con el diseño de lineamientos de política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.• Fomentar la participación efectiva y equilibrada de mujeres dentro de organizaciones, movimientos y partidos políticos y en las instancias creadas por el Acuerdo.



	<ul style="list-style-type: none">• Adoptar las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política.• Otorgar el poder a la Registraduría Nacional para la creación de los nuevos puestos de votación, y aplicar el diagnóstico sobre los obstáculos que enfrentan poblaciones marginalizadas en el ejercicio del derecho al voto y adoptar medidas correspondientes.
--	--

En detalle

A través de los compromisos y medidas del Punto 2 del Acuerdo Final se busca ampliar la calidad de la democracia en Colombia a través de tres estrategias:

- Desarrollar los derechos y garantías que tiene la oposición política, así como las herramientas y mecanismos de participación política.
- Promover más y mejores mecanismos democráticos de participación ciudadana.
- Impulsar medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluido las poblaciones más vulnerables y excluidas.

Se quiere contribuir a la ampliación y profundización de la democracia, prescribiendo la violencia como método de acción política, y abriendo el abanico de instrumentos y caminos para participar de forma efectiva en los asuntos públicos. La profundización de la democracia implica garantizar los derechos civiles y políticos de manera integral incluyendo la promoción de opciones políticas – su pluralidad, la oposición – y mecanismos de participación ciudadana; así como la promoción de medidas particulares como respuesta a la solución del conflicto, entre estas la reincorporación política, las circunscripciones especiales y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia para enriquecer el debate y la deliberación pública sobre los grandes asuntos nacionales.

Dicha ampliación de la democracia se presenta, entre otras cosas, como una de las condiciones necesarias para lograr una paz sostenible y transformadora. Así mismo, se incluye:

- La posibilidad de reformar el sistema electoral y partidista y fortalecer la democracia.
- La posibilidad y necesidad de fortalecer el pluralismo y la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.
- La posibilidad de promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos, y por esa vía a la oposición política.
- La posibilidad de fortalecer las organizaciones y movimientos sociales.



- La posibilidad de desarrollar una concepción moderna de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos.
- La posibilidad y necesidad de proteger y garantizar los derechos y las libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en partidos y opciones políticas legales y alternativas de poder.

Tema 4: Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política

Este tema busca generar las garantías plenas para la oposición tanto para quienes ejercen la política dentro del sistema político y de representación (a través del Estatuto de la Oposición), como para los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, que pueden llegar a ejercer formas de oposición al Gobierno Nacional.

A continuación, se presenta los avances cuantitativos y cualitativos del proceso de implementación de los Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política, incluidas las garantías de seguridad. El tema de garantías de seguridad se desarrolla con cierto nivel de detalle en esta sección, pero se desarrolla de manera más integral más adelante en este informe (Ver Punto 3.4).

Tabla 4. Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Garantías para la oposición política	2.1.1.1	2	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política (líderes sociales y defensores de derechos humanos)	2.1.2.2	10	6 (60%)	3 (30%)	1 (10%)	0 (0%)
Total		12	6 (50%)	3 (25%)	1 (8%)	2 (17%)

El subtema sobre las **garantías para la oposición política**, contiene dos disposiciones, ambas implementadas completamente (100%). Los altos niveles de implementación que se presentan en la Tabla 4 para este subtema sobre el Estatuto de la Oposición Política, reflejan por un lado la creación y buen funcionamiento de la Mesa Interpartidista para la definición de los lineamientos del Estatuto⁹⁹, y por otro, la expedita aprobación del mismo por parte del Congreso a finales de abril de 2017. En el diseño del Proyecto de Ley Estatutaria, la Mesa Interpartidista reunió los

⁹⁹ Creada por el Ministerio del Interior con el apoyo del Centro Carter y PNUD.



esfuerzos de partidos y movimientos políticos, así como varias de las recomendaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, incluidas aquellas referentes al enfoque de género¹⁰⁰. Este proyecto de ley fue uno de los primeros que se presentó en el marco del fast-track el 01 de febrero de 2017, terminando su trámite en el Congreso con la conciliación del texto aprobada el 26 de abril de 2017.

El Proyecto fue radicado ante la Corte Constitucional el 03 de mayo de 2017, y un años después, el 04 de abril de 2018 la Corte emitió su fallo de aprobación. En el comunicado No. 12 del 04 y 05 de abril de 2018, la Corte decide que el Proyecto se debe remitir nuevamente al Congreso para que sea ajustado de acuerdo a los dispuesto en la providencia, sea firmado por los presidentes de ambas cámaras y se remita de inmediato a la Presidencia de la República para su sanción¹⁰¹. Dentro de las regulaciones del estatuto se destacan unas medidas importantes: la financiación adicional para la oposición, el acceso a los medios de comunicación social del Estado, el derecho de réplica, el derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular y el derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto¹⁰².

Enfoques transversales: El hecho que el Estatuto haya sido declarado exequible por la Corte Constitucional, incluyendo la participación efectiva de las mujeres en la política, puede producir un efecto positivo a la hora de incluir el enfoque de género en otros procesos legislativos para la participación. Este proyecto de ley estatutaria contempla varias provisiones que buscan la participación de las mujeres en la política. En el articulado se requiere la participación de las mujeres en los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación, en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular y en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. También, se requiere la participación de las mujeres en las curules en Senado y Cámara de Representantes y corporaciones públicas de elección popular en entidades territoriales para la segunda votación a Presidencia, Vicepresidencia, Alcaldía y Gobernación.

En el proceso de elaboración del proyecto de ley, fueron incluidas propuestas presentadas por el Grupo de Trabajo para la Implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz que a su vez fueron socializadas con la Bancada de Mujeres del Congreso, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, congresistas aliados y ponente de Senado. Particularmente, se incluyeron las siguientes propuestas:

¹⁰⁰ A esta Comisión/Mesa fueron convocados todos los partidos políticos, los movimientos Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos, así como a los dos expertos delegados por la Mesa de Conversaciones, los académicos Pablo Cruz y Sergio de Zubiría. Así mismo, participaron dos (2) delegados de las FARC-EP.

¹⁰¹ A comienzos de abril de 2018, la Corte Constitucional declaró exequible el proyecto de Ley Estatutaria No. 03 de 2017 Senado, 006 de 2017 Cámara, “por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones política independientes”. De un total de 33 artículos, la Corte declaró inexecutable uno que creaba la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición. Corte Constitucional, “Comunicado No. 12”, abril 04 de 2018, <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2012%20comunicado%2004%20y%2005%20de%20abril%20de%202018.pdf>

¹⁰² Equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD) reunión con el equipo del Instituto Kroc, mayo 18 de 2018.





- Seguridad para los miembros de las agrupaciones políticas que se declaren en oposición. En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el Gobierno Nacional estructurará programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género. (Artículo 31)
- Análisis del cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres. En cada periodo de sesiones ordinarias, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo presentarán sendos informes a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en este Estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Además, se deberán analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres. (Parágrafo Artículo 31)
- La financiación adicional de las organizaciones políticas de oposición, se asignará internamente según principios constitucionales y legales. (Paridad) (Artículo 12)

Por otra parte, el proyecto de ley también incluye un enfoque territorial en su articulado al aclarar que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán declararse en oposición, en cualquiera de los niveles de gobierno, y cómo y ante quién podrán declararse en oposición de acuerdo al nivel de gobierno.

A modo de recomendación, ya que el Estatuto de Oposición ha sido declarado exequible por la Corte Constitucional, es importante proceder con la sanción presidencial, la reglamentación del mismo por parte del Consejo Nacional Electoral y que el Ministerio de Hacienda realice la adición presupuestal requerida. Este proceso es importante por el impacto positivo que puede tener en los derechos y garantías de los partidos de oposición y en el proceso de reincorporación política.

Por su parte, el subtema que cubre las **Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política** contiene 10 disposiciones de las cuales seis (60%) no han iniciado implementación, tres (30%) están en un nivel de implementación mínima y una (10%), ha alcanzado un nivel de implementación intermedia. Los pocos avances en este subtema constituyen una de las principales alertas en la implementación del Acuerdo.

El aumento de asesinatos y amenazas de defensores y defensoras de derechos humanos durante el proceso de implementación del Acuerdo, tendencia que ya venía al alza desde la etapa de negociación, genera una serie de efectos cascada negativos en la implementación de gran parte del Acuerdo. El Instituto Kroc llama la atención inmediata de parte del Estado para tomar las medidas requeridas para frenar esta problemática. Todas las fuentes consultadas coinciden en que la falta de garantías de seguridad para defensores de DDHH y líderes sociales, además de ser preocupante, resulta paradójico en un escenario de implementación de un acuerdo de paz, y está afectando los liderazgos que están trabajando entre otros, los siguientes temas¹⁰³:

¹⁰³ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana” (No.026-18, febrero 28 de 2018), 44; Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 10; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las



1. Desarrollo Rural, y en especial los temas relacionados con tierra y territorio. A saber, procesos de restitución de tierras, retorno de población desplazada, procesos de defensa del territorio y de los recursos naturales. Procesos de reclamación de titulación colectiva de indígenas y afros, y procesos de concertación de PDET, entre otros.
2. Participación política, y en especial los procesos de participación ciudadana, participación en procesos electorales, protesta social y veeduría ciudadana.
3. Fin del Conflicto, particularmente aquellos procesos de denuncias contra presencia de actores armados ilegales en el territorio, micro tráfico, utilización de menores, denuncias ligadas a la corrupción en inversión de recursos públicos, entre otros.
4. Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y participación en PNIS y PISDA.
5. Víctimas, procesos de reparación de víctimas.
6. Enfoques transversales: enfoque de género y enfoque étnico. Siendo los indígenas y afros los más afectados históricamente por los homicidios. En el caso de las mujeres, se identifica un aumento porcentual mayor comparando 2017 versus 2016. Los homicidios a lideresas se han relacionado con la agenda de género, que tienen la tasa más alta de crecimiento en asesinatos entre 2016 y 2017, y la tasa más alta en impunidad de los casos denunciados.

Varias organizaciones y entidades reportan alertas sobre la delicada situación en materia de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia ha expresado su

[...] preocupación, indignación y rechazo ante el asesinato de líderes y lideresas de los distintos movimiento sociales y políticos, así como por las constantes amenazas a las que han venido siendo sometidos [...] Estos sucesos representan un gran obstáculo para la construcción de la paz, puesto que pretenden silenciar las voces de consejeros y consejeras de paz, de quienes pertenecen a movimientos sociales y políticos, reclamantes de tierra, defensores y defensoras del territorio, luchadores y luchadoras por el derecho a la educación. Por eso hacemos un llamado urgente a que todas las instituciones del Estado colombiano actúen articuladamente con todas sus herramientas y recursos necesarios para garantizar la vida e integridad de las personas que han asumido liderazgos sociales y políticos en las regiones.¹⁰⁴

Brigadas Internacionales de Paz (BIP) advierte sobre la necesidad de,

Reforzar los mecanismos de atención, protección, y prevención para que sean eficaces, oportunos y adecuados, incluyendo medidas de protección colectivas y con enfoque diferencial de las personas defensoras de la tierra para que actúen con mayor eficiencia y para prevenir que las diferentes agresiones que sufren estas personas se traduzcan en asesinatos. Esto incluye la investigación y el análisis detallado de la relación entre los conflictos alrededor de la

Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 3; Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 11.

¹⁰⁴ Consejo Nacional de Paz, “El Consejo Nacional De Paz, Reconciliación y Convivencia y El Encuentro Nacional De Consejeros Y Consejeras De Paz Hace Un Llamado a Todas Las Instituciones Del Estado Colombiano Sobre la Situación Actual de Líderes y Lideresas Sociales Y Comunales” (Comunicado, 27 de julio de 2018).



restitución de tierras, los conflictos socio-ambientales, la presencia de actores empresariales, la convergencia de intereses económicos y de grupos armados, y la situación de creciente vulnerabilidad de las comunidades rurales¹⁰⁵.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas indicó que “son particularmente preocupantes los ataques contra las personas que trabajan para implementar los programas gubernamentales relacionados con la sustitución de coca y la restitución de tierras. Los miembros de las juntas de acción comunal, mecanismo de gobernanza establecido en los distritos rurales, se encuentran entre las principales víctimas de los actos de violencia.”¹⁰⁶

Por su parte, la Fundación Paz y Reconciliación manifestó que,

[...] en concordancia con los datos de agresiones enunciados, las victimizaciones contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos se cometen en razón de sus actividades sociales, de sus luchas reivindicativas, de su apoyo al proceso de paz, en los distintos municipios. Identificamos algunos tipos de liderazgo: I) líderes asociados a actividades en contra de economías ilícitas y a la defensa del medio ambiente; II) líderes que impulsan la defensa de los derechos de víctimas de conflicto armado en la reclamación de tierras, restitución de sus derechos y lucha por la verdad; y aquellos III) líderes que cuentan con perspectivas para la participación política¹⁰⁷.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),

La proliferación de grupos armados ilegales en competencia por el control de las economías ilícitas se refleja en el aumento en las tasas de homicidios en varias regiones, incluyendo las declaradas como ZOMAC. Por ejemplo, en Mesetas, Meta; Maguá Payán, Nariño; así como en El Carmen, en Norte de Santander, el número de homicidios registrados por la Policía Nacional en 2017 mostró un incremento de 1.095, 966 y 916 por ciento, respectivamente, al número registrado en 2016¹⁰⁸.

No obstante, a pesar de los bajos niveles de implementación es importante destacar aquellas medidas que han iniciado. Los principales avances en materia de garantías de seguridad para defensores de DDHH, se han dado en el desarrollo del marco normativo que fortalece las medidas que tiene el Estado para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales. En este sentido, el 10% de implementación intermedia, refleja el fortalecimiento al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo con el Decreto 2124 del 18 de diciembre

¹⁰⁵ Brigadas Internacionales de Paz (PBI) Colombia, “Tierra: Cultura y conflicto” (diciembre de 2017), 164, https://issuu.com/pbicolombia/docs/180102_revista_tierras_electronica?e=7619452/56989250

¹⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 3.

¹⁰⁷ Fundación Paz y Reconciliación, “Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo. A un año del acuerdo de paz” (Bogotá, 2017), 173.

¹⁰⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 7.



2017. Este decreto reglamenta el "Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación de los acuerdos y la construcción de paz"¹⁰⁹ y faculta a la Defensoría para emitir alertas tempranas de manera autónoma. Así mismo, da un marco legal al componente de respuesta y reacción rápida en el Gobierno Nacional a cargo del Ministerio del Interior en articulación con entidades territoriales, bajo el Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

En el Informe de Riesgo 026 de 28 de febrero de 2018, uno de los primeros que se emitieron bajo esta nueva norma, la Defensoría hace un llamado al Gobierno Nacional ante la "gravedad del escenario de riesgo descrito y la alta vulnerabilidad en la que se encuentran los líderes sociales y defensores de DDHH [...] para que promueva y adopte las medidas efectivas de protección"¹¹⁰. La Misión de la ONU destaca la creación del CIPRAT como "un hecho positivo, como también lo es el esfuerzo hecho por los organismos estatales para colaborar entre sí, lo que les confiere mayor capacidad para hacer un seguimiento de las situaciones por conducto de comités regionales y locales"¹¹¹.

Adicionalmente es relevante la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 de la Procuraduría¹¹² sobre lineamientos para la protección de los derechos de defensoras y defensores de derechos humanos, instando a todas las autoridades a proteger a los defensores y líderes. Esta nueva directiva amplía el concepto de defensor de derechos humanos pues comprende también a las y los "integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos, líderes y lideresas políticos y sociales y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo" de paz. Esto es muy importante para tener en cuenta en el registro de casos.

El Ministerio del Interior lideró la promulgación de los decretos relacionados a continuación en materia de prevención y protección:

- Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017 "Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades." Esta política había sido trabajada en conjunto con las organizaciones defensores de DDHH durante más de ocho (8) años en el marco del Proceso Nacional de Garantías de Seguridad.
- Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017 "Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades". Este decreto hace parte del fortalecimiento del programa de protección individual y colectiva de líderes y

¹⁰⁹ Decreto 2124 de 2017, "Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", diciembre 18 de 2017.

¹¹⁰ Defensoría del Pueblo, "Alerta Temprana No.026-18" (febrero 28 de 2018). 21.

¹¹¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia" (S/2018/27, 02 abril de 2018), 12.

¹¹² Procuraduría General de la Nación. Directiva 002 del 14 de junio de 2017, "Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."



líderesas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo, con enfoque diferencial y de género.

- Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017 "sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo".
- Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 sobre el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

Si bien dicho marco normativo es un avance sustancial, es imperativo implementar las medidas contempladas en materia de prevención y protección a nivel territorial. El Ministerio del Interior lidera la implementación de estos decretos junto con la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Ministerio Público en articulación con autoridades locales (alcaldes y gobernadores). Dichas autoridades deben contar con las capacidades, equipo humano y recursos para asegurar su operatividad. Para cumplir el objetivo de fortalecimiento de estos programas hay que avanzar en la implementación de las medidas de sensibilización y capacitación a servidores públicos.

Por otro lado, es importante que se evidencien avances en materia de judicialización. A la fecha, se pueden destacar dos aspectos. Por un lado, la Fiscalía ha publicitado los avances porcentuales en materia de imputación de casos citando más de 50% de casos. Las cifras a las cuales hace alusión se refieren a casos priorizados de 2016 hacia adelante, como resultado de la Directiva 002 de 2015 de la Fiscalía que prioriza como primera hipótesis de investigación de homicidios a defensores de DDHH su condición de liderazgo. Es importante señalar que buena parte de esos avances se han dado con apoyo de la policía judicial. Adicionalmente, la Ley 1908 de 2018 de Sometimiento a la Justicia de Organizaciones Criminales que, entre otras cosas, penaliza el delito de amenazas contra defensores y defensoras de derechos humanos como medida para brindar garantías para el ejercicio de la defensa de derechos humanos e incluye el área geográfica donde se desarrollan los PDET¹¹³.

En lo que se refiere al despliegue preventivo de seguridad, en los 160 municipios priorizados, se ha avanzado con cinco (5) Fuerzas de Tarea Conjunta y el inicio del despliegue en zonas veredales de 27 municipios a través del "Plan Horus". Este despliegue se complementa con las labores de policía rural a través de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR), particularmente alrededor de los ETCR, parte del plan "Comunidades Seguras y en Paz"¹¹⁴. Así, a pesar de que el Acuerdo ha traído mejoras sustanciales en los indicadores de violencia generalizada y violaciones de DDHH relacionadas con el conflicto armado con las FARC¹¹⁵, es preocupante que se hayan exacerbado las agresiones contra defensores de DDHH y líderes sociales.

¹¹³ Ley 1908 de 2018, "Por medio de la cual se Fortalecen la Investigación y Judicialización de Organizaciones Criminales, se adoptan Medidas para la Sujeción a la Justicia y se dictan otras disposiciones", 9 de julio de 2018.

¹¹⁴ Policía Nacional de Colombia. Plan Estratégico Institucional: Comunidades Seguras y en Paz. Bogotá, 2015.

¹¹⁵ "Homicidios en Colombia: la tasa más baja en los últimos 42 años se dio en 2017", *El Espectador*, 21 de enero de 2018,

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/homicidios-en-colombia-la-tasa-mas-baja-en-los-ultimos-42-anos-se-dio-en-2017-articulo-734526>





De acuerdo con el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI),

En Colombia, durante el año 2016 y en lo que va del año 2017, si bien se registra una tendencia general a la baja en el número de víctimas mortales por cuenta del conflicto armado entre las FARC-EP y la Fuerza Pública, se aprecia una tendencia al aumento en la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos, de organizaciones sociales y políticas, en particular de líderes de Juntas de Acción Comunal, organizaciones campesinas, indígenas, comunales, sindicales, víctimas y reclamantes de tierras¹¹⁶.

Adicionalmente, si bien se han implementado diversas estrategias de despliegue preventivo de seguridad en las zonas anteriormente dominadas por la FARC, la falta de control de las mismas por parte del Estado, ha generado luchas por el control territorial y particularmente de rentas ilícitas, dejando a la población en situaciones de micro desplazamiento, confinamiento y en algunos casos de crisis humanitaria.

Cáritas Colombiana indicó que,

El acuerdo de paz dejó un vacío muy grande frente a la capacidad institucional de los territorios, por lo que no se puede pensar en una implementación exitosa si el nivel nacional no se articula con el nivel departamental y municipal, para tener claridad en los planes y programas que se están desarrollando y que se pueden ofrecer en cada región. Resaltó la importancia de vincular a las bases sociales con la implementación del acuerdo y de consolidar un trabajo conjunto entre el nivel nacional, departamental y local que hará posible estrategias que hagan frente a las diferentes amenazas que ya se han venido presentando a lo largo de este periodo¹¹⁷.

Las principales entidades nacionales e internacionales que dan seguimiento a la situación de defensores de derechos humanos y líderes, verificando en terreno, dan cuenta de la preocupante situación en materia del incremento de agresiones contra esta población:

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 26 de julio de 2018, 330 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en Colombia. La mayor cantidad de homicidios ocurrieron en los departamentos del Cauca: 81, seguidos por Antioquía: 47, Norte de Santander: 20, Nariño; 19, Valle del Cauca: 18 y Chocó: 17¹¹⁸.

¹¹⁶ Indepaz, CINEP, IEPRI, CCJ, “Panorama de violaciones a los derechos a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y en el primer semestre de 2017” (Bogotá, octubre de 2017), <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/10/PANORAMA-DE-VIOLACIONES.pdf>

¹¹⁷ Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombia, “La implementación del acuerdo de paz: oportunidades y desafíos” (Documento de trabajo, julio de 2017), 45, <http://caritascolombiana.org/wp-content/uploads/2017/08/SNPS-Implementacion-acuerdo-paz.pdf>

¹¹⁸ Defensoría del Pueblo, “Homicidios de líderes sociales y defensores de DDHH”, *Defensoría del Pueblo*, julio 27 de 2018, <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/7399/Homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-DDHH.htm>



En 2017, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) registró 441 ataques, incluyendo 121 asesinatos. Estos últimos incluyen a 84 defensores de los derechos humanos que ejercían liderazgo, 23 miembros de movimientos sociales y políticos y 14 personas muertas durante las protestas sociales. La OACNUDH también registró 41 intentos de asesinato; 213 amenazas; 61 violaciones de los derechos a la intimidad y la propiedad (entre ellas la toma no solicitada de fotografías y el robo de información); cuatro desapariciones forzadas; y la violación sexual de una mujer activista. De los defensores asesinados 14 fueron mujeres, lo cual dobla el porcentaje de mujeres defensoras asesinadas en comparación con el año pasado. Tres de las víctimas eran miembros de la población LGBTI. Las categorías de defensores más afectados por los atentados son líderes comunitarios, indígenas, campesinos, afro-colombianos y sindicales¹¹⁹.

Por su parte, la Fundación Paz y Reconciliación señala que “Desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 15 de mayo de 2018 se han reportado el homicidio de 153 líderes sociales y defensores de derechos humanos y más de 434 hechos victimizantes contra esta población”¹²⁰.

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia (SIADDHH) en 2017, 106 defensores, defensoras y líderes sociales fueron asesinados(as); 26 más que en 2016, es decir un incremento del 32.5% con respecto al año anterior¹²¹. De los 106 asesinatos, el 82% correspondieron a hombres (87 casos), 15% a mujeres (16 casos) y 3% (3 casos) a población LGBTI. Los departamentos de Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Valle, Córdoba y Chocó, son los que registraron mayor número de defensores y defensoras asesinadas¹²². Durante el primer semestre del 2018, la cifra asciende a 77 homicidios de defensores de DDHH.¹²³

De acuerdo con el Boletín No.087 del Gobierno Nacional, entre el 2016 y el 27 de julio de 2018, 183 líderes y defensores de DDHH han sido asesinados¹²⁴. El Cuerpo Elite de la Policía, incluye en sus procesos investigativos este listado, así como otro que suma 201 homicidios reportados por entidades defensoras y garantes de DDHH.¹²⁵

Como lo explica la Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana 026-18 “la mayor parte de los homicidios se concentran en municipios rurales y rurales dispersos, por lo que es necesario precisar

¹¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 3

¹²⁰ Fundación Paz y Reconciliación, “Como va la Paz.” (Bogotá, 2018), 63.

¹²¹ Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 62.

¹²² *Ibid.*, 81.

¹²³ Programa Somos Defensores. Boletín Semestral de Agresiones Contra Defensores enero-junio 2018 del SIADDHH. En proceso de finalización con corte a 25 de julio de 2018, (Bogotá, 2018).

¹²⁴ Gobierno Nacional, “Hechos de afectación contra líderes defensores de DD.HH. y actuación Institucional” (Boletín No.087, 27 de julio de 2018),2-4.

¹²⁵ Policía Nacional. Presentación “Balance, Alcance y Resultados Cuerpo Elite.” Bogotá, Julio 2018. 5.



cuáles son los recursos disponibles por las administraciones municipales para esta materia, y como ello se articula en términos de corresponsabilidad con otros niveles territoriales”¹²⁶.

De acuerdo a OACNUDH,

En la gran mayoría de los asesinatos de defensores de derechos humanos, el contexto tiene tres características comunes: la presencia de economías ilícitas (p.ej., el tráfico o la producción de drogas, cultivos ilícitos, minería ilegal, micro-tráfico, extorsión); una tasa de homicidio en el municipio que supera los niveles de violencia endémica según el criterio establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS); y una tasa de pobreza multidimensional más alta que el promedio nacional¹²⁷.

Algunas de las medidas con niveles más bajo de implementación y que requieren acelerar el desarrollo de estos compromisos para fortalecer la protección y seguridad de los defensores y líderes son:

- La revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.
- Asegurar los recursos disponibles para el despliegue territorial del nuevo Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida, bajo el liderazgo de la Defensoría.
- Visibilizar la labor de defensores y defensoras de DDHH a través de campañas públicas y actos de reconocimiento a su labor, reduciendo la estigmatización que han sufrido en los últimos años.
- El sistema de información y monitoreo con carácter interinstitucional que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, ajustando la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad a líderes y lideresas. Hasta el momento, el Gobierno depende de fuentes externas de información, como es el caso de OACNUDH. Las cifras que maneja el Ministerio Público, entre esos Defensoría del Pueblo en articulación con las personerías municipales y la Procuraduría deberían ser un pilar de este sistema de información y monitoreo interinstitucional.
- La rendición de cuentas por parte del Gobierno a través de informes públicos, una comisión de seguimiento y una auditoría especial, tal como está establecido en el Acuerdo Final.
- La creación del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, es una tarea prioritaria que aún está pendiente.

A modo de recomendación, se sugieren las siguientes acciones para que la problemática en materia de garantías de seguridad a defensores de DDHH y líderes sociales pueda ser abordada prontamente y de manera integral:

¹²⁶ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana No.026-18” (febrero 28 de 2018), 26.

¹²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 4.



- Fortalecer al Ministerio Público para que pueda cumplir cabalmente su función preventiva y evitar que las amenazas a defensores y líderes sociales se materialicen. Lo anterior incluye contar con recursos y personal capacitado de Defensoría, fortalecimiento de las personerías municipales particularmente las de los 160 municipios priorizados por posconflicto, asegurar presencia territorial de fiscales, investigadores y policía judicial, facilitar llegada de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en articulación con la demás oferta institucional y con las entidades territoriales.
- Implementación efectiva de las medidas de protección individual y colectiva, con articulación entre el Ministerio del Interior, la UNP, Ministerio Público y las autoridades locales. Dichas medidas deben ser adaptadas a los contextos regionales y contar con un enfoque diferencial. Las medidas de protección para mujeres, miembros de la comunidad LGTBI, líderes indígenas y afrocolombianos deben responder a sus necesidades, particularmente aquellos que habitan territorios rurales dispersos.
- Dados los niveles históricos de impunidad frente a los casos de asesinatos de defensores de DDHH, es prioritario que la Fiscalía continúe avanzando en sus esfuerzos por fortalecer las capacidades de investigación y judicialización. Es importante que estas acciones conduzcan a sentencias y al esclarecimiento de los motivos y autores intelectuales. En la misma medida, es importante que dichas investigaciones permitan hacer análisis de contexto y caracterización territorial del crimen organizado, y sirva como medida preventiva para evitar más casos de homicidios, especialmente en el escenario actual de polarización y de periodo electoral. La Unidad Especial de Investigación y las oficinas territoriales de la Fiscalía, junto con la policía judicial y en particular el Cuerpo Élite de la Policía juegan un rol clave en este aspecto y requieren ser rodeadas en su labor.
- Garantizar la implementación territorial efectiva de toda la oferta institucional requerida para brindar garantías de seguridad y protección a los defensores de DDHH, asegurando recursos físicos y humanos en materia de prevención y protección individual y colectiva, despliegue preventivo de seguridad y fortalecimiento de los mecanismos de justicia, en articulación local.

Tema 5: Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas

A través de este tema se busca garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas que como actores políticos se encuentren organizados como movimientos y organizaciones sociales, entre otras cosas, a través de la ampliación de las instancias de participación ciudadana.

Se busca garantizar:

- El derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo, a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas, a la libertad de expresión y al disenso, al pluralismo y la tolerancia: a la acción política o social a través de la protesta y la movilización.
- La necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de conflictos y la obligación del Estado de garantizar el dialogo deliberante y público.



- La participación ciudadana en los asuntos de interés público, mediante la conformación y el fortalecimiento de diferentes organizaciones y movimientos. Este un pilar fundamental de la construcción y el buen funcionamiento de la democracia.
- El derecho y acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley.
- La movilización y la protesta pacífica, como formas legítimas de acción política¹²⁸

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos en la actividad de implementación de mecanismos democráticos de participación ciudadana.

Tabla 5. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y temas

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Garantías para la participación ciudadana	2.2.1	13	11 (85%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (15%)
Garantías para la movilización y la protesta	2.2.2	5	3 (60%)	1 (20%)	0 (0%)	1 (20%)
Medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos	2.2.3, 2.3.8	6	3 (50%)	3 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	2.2.4	7	4 (57%)	1 (14%)	1 (14%)	1 (14%)
Control y veeduría ciudadana	2.2.5	6	3 (50%)	2 (33%)	1 (17%)	0 (0%)
Planeación democrática y participativa	2.2.6	15	12 (80%)	2 (13%)	0 (0%)	1 (7%)
Total		52	36 (69%)	9 (17%)	2 (4%)	5 (10%)

Se observa una significativa falta de progreso en la implementación de las 52 disposiciones que componen el tema sobre **mecanismos de participación ciudadana**. Del total de disposiciones, 36 (69%) no han iniciado implementación, 9 (17%) se encuentra en un nivel mínimo de implementación, dos (4%) han alcanzado un nivel intermedio de implementación y cinco disposiciones (10%) se han implementado completamente.

¹²⁸ Mesa de Conversaciones, “Participación política: apertura democrática para construir paz,” en Acuerdo *Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 35-56



En el subtema sobre **garantías para la participación ciudadana**, de un total de 13 disposiciones, 11 (85%) no han iniciado implementación y solo dos (15%) se han implementado completamente. Estas últimas se refieren, por un lado, al desarrollo del espacio de carácter nacional en el que se discutieron los lineamientos para un proyecto de ley estatutaria (PLE) de garantías y promoción de la participación ciudadana, y la creación y puesta en marcha de la Comisión de Diálogo.

Por su parte, el subtema sobre **garantías para la movilización y la protesta**, tiene un total de cinco disposiciones de las cuales solo una (20%) ha sido implementada completamente (creación y puesta en marcha de la Comisión Especial Análoga en la que se discutieron los insumos del espacio de carácter nacional relativos a la movilización y la protesta) y una (20%) disposición está en un estado de implementación mínima (borrador de protocolo para movilización y protesta). Las tres disposiciones restantes (60%) no han iniciado implementación. Estas se refieren a los ajustes normativos para garantizar el pleno ejercicio de la movilización y la protesta pacífica.

Es importante resaltar que durante el primer semestre de 2017 se lograron importantes avances en lo que se refiere a los espacios participativos para la elaboración de los lineamientos del proyecto de ley estatutaria (PLE) sobre garantías de participación y protesta social. El espacio de carácter nacional se materializó en seis (6) foros regionales y uno (1) nacional en el que participaron 2.209 líderes y lideresas de los 32 departamentos del país y pertenecientes a 25 sectores. Por su parte, la Comisión de Diálogo y Comisión Especial Análoga fueron creadas oportunamente y el 20 abril presentaron el “Documento de lineamientos para la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas”¹²⁹. Con los lineamientos construidos durante estos encuentros, la Comisión de Diálogo generó una propuesta de ley con más de 100 artículos. Por su parte, el Ministerio del Interior construyó, con base a los mismos lineamientos, otra propuesta de proyecto de ley.

Entendiendo que la movilización y protesta pacífica son una forma de participación, la Comisión de Diálogo incluyó en las recomendaciones para el proyecto de ley de garantías el tema de movilización y protesta para así consolidar los dos temas en un solo proyecto de ley¹³⁰. De acuerdo a los actores sociales que participaron del proceso, los insumos y recomendaciones producto de los espacios de participación no fueron tenidos en cuenta, lo que ha ido deslegitimando el proceso de construcción colectiva y participativa contemplado para la elaboración del proyecto de ley¹³¹. Esta situación generó demoras y tensiones y el proyecto de ley estatutaria no logró trascender el proceso de revisión en el marco de la CSIVI y, por tanto, no fue presentado ante el Congreso durante el periodo de fast-track.

En diciembre de 2017 el Gobierno convocó a diferentes actores y sectores con el propósito de socializar la propuesta de ley. En este encuentro, había representación de sectores empresariales

¹²⁹ Comisión Nacional de Diálogo y delegados sociales en la Comisión Nacional Análoga, “De la Comisión Nacional de Diálogo y delegados sociales en la Comisión Análoga Especial para la construcción de la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social, al gobierno nacional de Colombia, a la CSIVI y a la comunidad nacional e internacional” (Comunicado Público No.2, 25 de mayo de 2017).

¹³⁰ Fabio Velásquez (Foro Nacional por Colombia) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de marzo de 2018.

¹³¹ II Encuentro Nacional Común Acuerdo sobre el Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Fabio Velásquez, director del Foro Nacional por Colombia; Equipo técnico (CSIVI- FARC Punto 2) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 27 de febrero de 2018.



(sector minero energético) y del Gobierno por el interés en el tema de movilización y la protesta. Aunque se llegó al consenso de incluir ambos temas (participación y movilización y protesta social) en un solo proyecto de ley estatutaria, el tema de movilización y protesta social no se incluyó de manera sustantiva.

En la agenda legislativa para la segunda legislatura de 2018, el proyecto de ley estatutaria de garantías de participación y garantías a la protesta social y la movilización debe ser uno de los temas priorizados por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, como pilar normativo para la promoción de la participación ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales y la garantía de los derechos civiles y político. Igualmente lo serán hacer los ajustes a normas existentes para guardar coherencia entre sí.

Las garantías de participación ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales son necesarias para lograr una apertura democrática en los diferentes espacios de participación, además de impactar positivamente la implementación de otros subtemas del Acuerdo relacionados con la protesta social, fortalecimiento del control social y veedurías ciudadanas.

La falta de voluntad política por parte del ejecutivo y la apropiación del tema por parte del congreso ha retrasado la creación de observatorios de garantías de promoción y participación ciudadana, como mecanismos de análisis, información e incidencia pueden impactar positivamente y acelerar la implementación de este y otros subtemas del Punto 2 relacionados con participación ciudadana como los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como la concreción de un Pacto Político Nacional.

Es importante resaltar que el Punto 2 del Acuerdo Final es uno de los más atrasado en términos de desarrollos y ajustes normativos, y no se han logrado aún sentar las bases mínimas para avanzar en la transformación y mejora de la calidad de la democracia que se busca, tanto a nivel territorial como nacional. Entre estos se encuentran un sistema electoral y partidista moderno y capaz de ser transparente, garantías efectivas para el ejercicio de la oposición política, que hagan efectiva la ampliación de la democracia. Sin una implementación efectiva de este punto, todos los temas del Acuerdo que requieren garantías para la participación ciudadana, enfoque transversal del mismo, se verán afectados y más importante aún la democracia de Colombia perderá la opción de fortalecerse y promover los derechos civiles y políticos establecidos en su constitución.

Adicionalmente, es importante hacer los ajustes normativos necesarios en más de 30 normas existentes para dar coherencia y facilitar que el Estado responda de manera constructiva a las demandas y reclamos sociales a través del mecanismo de protesta social. Si bien el Acuerdo establece que fortalecerá la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades [la movilización y la protesta] y en los lineamientos de la Comisión de Diálogo se propuso una reforma al código de policía y varios ajustes normativos marco para el accionar del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), los mismos no se han tenido en cuenta. En contraste, se han implementado variaciones al ESMAD en



zonas rurales para contener las protestas indígenas en el Cauca en contravía del espíritu garantista del Acuerdo.

Sin embargo, vale la pena mencionar que el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”, contempla algunas medidas de acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas. De estas es importante destacar la: 1) En caso de afectaciones a los derechos de quienes no participan en las protestas, se priorizará la comunicación de los líderes de la movilización con los delegados de la Mesa de seguimiento y el Ministerio Público, a efectos de restablecer las condiciones mínimas de convivencia ciudadana. 2) La Policía Nacional suministrará al Ministerio Público los datos de las personas y los sitios a los que serán conducidas, así como los motivos de la misma. 3) El Ministerio Público tendrá pleno acceso a los procedimientos de identificación, traslado y sitios de retención. 4) Durante el desarrollo de la protesta, se constituirá una bitácora de novedades a cargo del Ministerio Público que será informada al Puesto de Mando Unificado (PMU) de manera permanente, debiendo quedar los respectivos soportes documentales y digitales¹³².

La discusión de este tema en el marco de la CSIVI en 2017 coincidió con los paros cívicos en la región del Pacífico en donde los choques entre sociedad civil y el Estado han fracturado aún más la confianza y la esperanza en que se lleven a cabo cambios estructurales reales en materia de profundización de la democracia. El caso más emblemático fue en el puerto de Buenaventura donde los habitantes, durante el mes de mayo de 2017 y por medio de la protesta pacífica, pidieron respuestas inmediatas al Gobierno a sus problemas de salud, agua potable, fuentes de trabajo y seguridad, entre otros¹³³.

A modo de recomendación,

- Es fundamental avanzar en el Proyecto de Ley Estatutaria de Garantías a la Participación Ciudadana y las Garantías a la Protesta Social, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Diálogo y la Comisión Análoga. Lo anterior no solo para promover las garantías a la participación como eje transversal de la implementación del Acuerdo, pero sobre todo como materialización de los lineamientos estratégicos de derechos civiles y políticos de la Política Pública de DDHH 2014-2034. Lo anterior requerirá además del trámite de la ley estatutaria, la revisión y ajustes de otras normas vigentes, como el Código de Policía. Los diferentes referentes normativos deben ser congruentes entre sí.
- En el marco del proceso de negociación con el ELN y dado que la participación ciudadana es un eje central de la agenda de negociación con dicho grupo, presentar pronto con moción de urgencia para este proyecto de ley estatutaria. Puede contribuir a soportar una interpretación

¹³² Ministerio del Interior, “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”, (Bogotá, mayo 24 de 2018).

¹³³ “Buenaventura: qué hay detrás de la protesta de días que dejó saqueos y un muerto en el segundo puerto de Colombia”, BBC News, mayo 2017, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39992656>



positiva del avance de la implementación del Acuerdo Final que a su vez brinde elementos de confianza que ayuden a consolidar el proceso participativo en el marco de los diálogos con el ELN.

- Avanzar en todas las medidas y ajustes normativos necesarios, incluyendo el protocolo nacional de garantías para la protesta y la movilización social (protocolo único de movilización) para darle coherencia a la respuesta del Estado en materia de movilización y protesta social, garantizando que este mecanismo de participación ciudadana tenga unos parámetros claros y, sobre todo, que no se estigmatice ni se criminalice el mismo.

El subtema sobre **medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos**, está compuesto por seis disposiciones de las cuales tres (50%) no han iniciado implementación y las otras tres (50%) se encuentran en un nivel de implementación mínima.

La implementación de las disposiciones de este subtema está principalmente a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y tiene una amplia relevancia para la sociedad civil y la FARC pues busca abrir espacios de comunicación orientados a una cultura de paz y reconciliación y a la eliminación de estigmas. En comparación con el primer informe presentado por el Instituto Kroc, se observa un incremento en el número de disposiciones iniciadas en este subtema.

En relación con el compromiso de abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias, el MinTIC ha llevado a cabo actividades importantes para la iniciación de esta disposición. Por un lado, se están terminando los estudios de optimización y disponibilidad de espectro radioeléctrico del servicio de radiodifusión sonora, diagnóstico que, entre otros aspectos, permite identificar todas las frecuencias disponibles y/o asignadas en el país. Una vez surtido el proceso de análisis de disponibilidad del espectro se podrá iniciar el proceso legal de apertura de convocatorias que, usualmente, toma de 7 a 9 meses¹³⁴. A su vez, el Ministerio ha realizado un diagnóstico de la normatividad necesaria que permitió identificar que no se requiere ningún cambio en la legislación actual para la implementación de este compromiso.

Por otro lado, considerando el compromiso de capacitación técnica, se evidencian avances en la estructuración de un plan para la capacitación técnica de los trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, dicho plan se construye en mesas técnicas, junto al Ministerio de Cultura.

La estructuración y la implementación se ajustarán a los tiempos del Plan Marco de Implementación (PMI), y por tanto, las convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias deben iniciar en el tercer año de implementación, es decir 2019 y las capacitaciones técnicas en el 2020¹³⁵.

¹³⁴ Funcionarios (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 27 de abril de 2018.

¹³⁵ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Propuesta para la adjudicación de radio comunitaria y capacitación técnica de trabajadores en medios comunitarios” (Bogotá, 2017).



En cuanto a nuevos espacios en las emisoras y canales institucionales para la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales, debe hacerse una diferenciación de espacios. Por un lado, los espacios relacionados con la radio. Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) viene desarrollando la estrategia “Comunicación para la Paz: construyendo contenidos de paz en la radio pública” que se desarrolla a través de formatos informativos, culturales, musicales y de reconciliación; Radio Nacional de Colombia y Radiónica están trabajando en su implementación de manera articulada. También, dentro de dicha estrategia se avanza en la construcción del mapa “Relatos del Posconflicto”, en el que se hace un recorrido por relatos de colombianos que cuentan sus experiencias en la construcción de un país fuera del marco del conflicto.

Por otra parte, los espacios de televisión, a cargo de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), para poder iniciar a el cumplimiento de dicha acción, que tiene como fecha de inicio de implementación el año 2018, ha comenzado a estudiar la posibilidad de un proyecto de ley para modificar ciertas restricciones existentes para permitir que organizaciones distintas a partidos y movimientos políticos puedan utilizar los espacios ofrecidos para divulgación en televisión. Particularmente, se requieren reformas al artículo 23 de la Ley 130 de 1994.

En lo que se refiere a la financiación de la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz, a la fecha, se ha presentado una propuesta para la creación de un fondo para financiar contenidos de paz a los que se podría acceder a través de convocatorias. No obstante, no se ha definido aún si se creará un nuevo fondo o si los recursos vendrían de una línea específica del Fondo Colombia en Paz. De acuerdo al PMI, este compromiso está previsto para iniciar en el cuarto año de implementación y es una iniciativa conjunta entre MinTIC, el Ministerio de Cultura y la OACP.

Finalmente, sobre la habilitación de un canal institucional de televisión cerrada, se tiene previsto inicie en el quinto año de implementación (2021). A la fecha, la ANTV ha adelantado estudios que estiman la creación del canal en dos millones de dólares, con un costo de mantenimiento anual de 5.000 millones de pesos. Si bien el Plan Marco de Implementación indica que el canal está sujeto a la disponibilidad de recursos del Fondo Colombia en Paz, los costos de creación y operación siguen siendo el principal reto para la implementación de esta disposición. Adicionalmente, debe presentarse un proyecto de ley que incluya la habilitación de un nuevo canal institucional cerrado orientado a partidos y movimientos políticos.

Este subtema, que en esencia es muy técnico, es fundamental para la implementación efectiva y materialización del espíritu participativo del Acuerdo Final. Es particularmente relevante para el fortalecimiento de la democracia al abrir espacios de comunicación y participación de quienes habitan en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

A modo de recomendación y reconociendo los esfuerzos y rol del MinTIC para adelantar estudios y diferentes borradores y planes de trabajo como procesos previos de alistamiento a las fechas de inicio de implementación de las disposiciones acordadas, se sugiere:



- Desarrollar las convocatorias para adjudicación de radios comunitarias según los planeado en 2019 y dejar al Gobierno entrante una ruta de acción clara.
- Presentar el plan de capacitación técnica de los trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios
- Avanzar en los cambios normativos y reglamentarios necesarios (reforma a la Ley 130 de 1994 y demás requeridas) para que se puedan habilitar espacios en televisión pública para organizaciones y movimientos sociales.
- Para que la participación y divulgación del trabajo de organizaciones sea efectiva en los espacios de radio y canales institucionales, se recomienda finalizar y compartir el registro de organizaciones sociales, responsabilidad del Ministerio del Interior, para que puedan dar a conocer la oferta que tiene para las mismas.
- Fijar presupuestos para la financiación y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz, junto con métodos de selección transparente e inclusiva para organizaciones de sociedad civil.

El subtema que cubre el desarrollo del **Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y sus consejos territoriales** tiene un total de siete disposiciones. De estas, cuatro (57%) no han iniciado implementación, una (14%) está en un nivel de implementación mínimo, una (14%) está en un estado de implementación intermedia y la disposición restante (14%), se ha implementado completamente.

El CNPRC es un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, fundado en la Ley 434 de 1998 y modificado por el Decreto Ley 885 de 2017¹³⁶. Con ese Decreto, el Consejo Nacional de Paz se transforma en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) estipulado en el Punto 2.2.4 del Acuerdo Final. Sus tareas centrales son asesorar la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado en el tema. De acuerdo con el decreto, el Consejo ahora cuenta con 17 funciones sobre reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, y amplía el número de representantes de la sociedad civil e incluye la adición de un representante del partido político FARC. Así, a partir del decreto 885 de 2017, el CNPRC está conformado por 105 representantes de los cuales 35 representan la institucionalidad (la rama ejecutiva, legislativa y órganos de control del nivel nacional, departamental y municipal) y 70 representan la sociedad civil (36 sectores). El Decreto Ley fue declarado exequible por la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2017¹³⁷, mes a partir del cual el CNPRC comenzó activamente a desarrollar sus actividades con la elección del Comité Nacional del CNPRC donde eligen a Mons. Héctor Fabio Henao como presidente.

El funcionamiento del CNPRC se viene realizando de manera progresiva desde la aprobación de su reglamento interno, la elección del Comité Nacional y la construcción de una ruta de trabajo

¹³⁶ Decreto Ley 885 de 2017, “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, mayo 26 de 2017.

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 608 de 2017. M.P.: Carlos Libardo Bernal Pulido.



para el 2018. Dicha ruta incluye: 1) El diseño y formulación participativa del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización con participación de las entidades territoriales. 2) Una estrategia de conformación, reactivación y puesta en marcha de los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia con Consejos Departamentales de Paz, Reconciliación y Convivencia funcionando en 32 departamentos y Consejos Locales en algunas zonas priorizadas y lugares estratégicos (Ej. Zonas PDETS). 3) Pactos territoriales de paz y convivencia a través de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. 4) Una cátedra de cultura política para la reconciliación y convivencia a partir de la cátedra de la paz existent. Y, 5) la participación activa a nivel nacional y territorial en la definición y desarrollo de la plataforma para la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN.

El CNPRC, cuenta con tres (3) comisiones de trabajo: 1. Pedagogía, educación, arte, comunicación y cultura de paz. 2. Implementación de los acuerdos y paz territorial. 3. Veeduría y garantías de no repetición. El Consejo, gracias a la diversidad de su composición y los sectores representados en él (Anexo B) se constituye como un gran instrumento para la reconciliación y la convivencia mediante el cual el Estado y la sociedad civil, con sus diferentes sectores, pueden trazar el camino para generar condiciones para la reconciliación, fortalecer la confianza y promover la convivencia pacífica¹³⁸.

Los principales avances en la implementación del CNPRC se encuentran en dos líneas de acción. Por un lado, la estrategia de conformación y reactivación de los Consejos Territoriales, que refleja un 14% de implementación en estado intermedio. Un hito importante para la implementación es la Directiva presidencial de febrero de 2018¹³⁹ en la que se convoca a todos los servidores públicos a apoyar y organizar los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia como el espacio donde convergen a nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. También es importante mencionar que el Ministerio del Interior, la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la oficina del Alto Comisionado para la Paz generaron una circular externa con la propuesta de integrar los Consejos Territoriales con los Comités de DDHH y DIH según preferencia de cada territorio. Esto se suma al trabajo que viene realizando la OACP con su dependencia de pedagogía que está socializando las funciones del CNPRC e impulsando la creación de los mismos en diferentes regiones del país. Es importante garantizar la sostenibilidad y el fortalecimiento de estos Consejos Territoriales como espacios clave para la implementación de la paz territorial en los que se puede facilitar la coordinación nación-territorio y garantizar la participación de todos los sectores y especialmente las autoridades locales que han manifestado no sentirse incluida en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz.

¹³⁸ Mons. Héctor Fabio Henao (Director Secretariado Nacional de Pastoral Social) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, enero 31 de 2018.

¹³⁹ Directiva presidencial 01 del 2018 “GPAZ”
” 02 febrero 2018.





La segunda línea de acción en la que se observan avances de implementación es la del diseño y formulación participativa del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización. Para este proceso se conformó una subcomisión técnica del Consejo para definir la ruta, la metodología y puesta en marcha de la construcción participativa de los lineamientos de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización. Como parte de este proceso se elaboró un documento base de lineamientos el cual sirvió de insumo para el dialogo y retroalimentación con las regiones y diferentes sectores. Esta ruta participativa incluyó entre otras actividades: 6 encuentros regionales, cada uno con 100 participantes aproximadamente para la construcción de lineamientos y recomendaciones de la política pública de la siguiente manera: 1) Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo, 2) Norte de Santander, Santander, Arauca, 3) Meta y Guaviare, 4) Cauca, Valle del Cauca y Nariño, 5) Región Caribe (8 departamentos) y 6) Chocó. En estos encuentros se contó con la participación de representantes de los Consejos Territoriales, organizaciones de la sociedad civil y entidades de la institucionalidad local. Adicionalmente, se desarrollaron siete (7) encuentros sectoriales; los sectores participantes fueron: mujeres, iglesias y confesiones religiosas, LGTBI, víctimas, Fuerza Pública, comunales y excombatientes¹⁴⁰.

La propuesta del CNPRC es tener estos lineamientos de política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización a finales de julio, para ser presentados al nuevo Gobierno con la intención de ser uno de los principales insumos para la construcción de la política pública.

Por otra parte, los principales retos en la implementación del CNPRC se dan en dos aspectos. Por un lado, se encuentran retos de tipo administrativo. Si bien el CNPRC cuenta con una ruta de trabajo definida, se necesitan recursos para su implementación. Aunque la OACP ha destinado un presupuesto para el Consejo, éste no es suficiente para el desarrollo del plan establecido. Por otro lado, y de acuerdo al Plan Marco de Implementación (PMI) el Ministerio del Interior es el responsable de la política pública de reconciliación, sin embargo, es necesaria mayor participación y claridad del rol de este ministerio en la ruta de trabajo del CNPRC¹⁴¹.

Adicionalmente, se encuentran retos que surgen a razón de la naturaleza propia del CNPRC. Al ser un espacio diverso en el que los representantes además de consejeros tienen otras responsabilidades propias de su sector, hace que algunos planes no avancen al ritmo esperado. Si bien la diversidad de sectores es una de las mayores fortalezas del CNPRC, también puede convertirse en su debilidad al demorar el proceso de lograr acuerdos operativos.

Si bien el CNPRC se viene implementando de manera progresiva, como se mencionó al comienzo de esta sección, los bajos niveles de implementación en este subtema reflejan la no iniciación de las disposiciones relacionadas con las tareas bajo la responsabilidad del mismo. Esto se debe a que tan solo en octubre el Decreto Ley 885 de 2017 fue declarado exequible y en diciembre de 2017 el Consejo presentó su hoja de ruta al Presidente de la República. Desde entonces, el Consejo ha

¹⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), “Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia” (Presentación entregada al equipo del Instituto Kroc, julio 25 de 2018).

¹⁴¹ Antonio Madariaga (Representante de las plataformas de DDHH en el Comité del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, julio 12 de 2018.



centrado sus esfuerzos principalmente en la conformación y reactivación de los Consejos Territoriales, apoyar el diseño de la política de reconciliación y convivencia, y en la creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación. A la fecha, no se ha observado ningún avance en lo que se refiere al trabajo de capacitación con funcionarios públicos para la no estigmatización y la transformación de conflictos.

Es importante avanzar en el trabajo de formación en no estigmatización con funcionarios públicos en las diferentes regiones ya que esto puede impactar positivamente en la seguridad de los líderes sociales en territorio. Reducir los estigmas negativos de los líderes sociales y verlos positivamente como protagonistas necesarios de los procesos de cambio social y construcción de paz en los territorios, es una medida de protección. Si los funcionarios públicos locales se comprometen a trabajar por su protección, coadyuvando en la responsabilidad del Estado y el Gobierno Nacional, se incrementa los mecanismos de protección y seguridad sobre esta población en riesgo. La corresponsabilidad de las instituciones nacionales y territoriales es necesaria para combinar medidas más tradicionales de seguridad y protección con esfuerzos territoriales relacionados con la no estigmatización y el reconocimiento del valor existente cuando una sociedad tiene fuertes liderazgos sociales y comunitarios.

Enfoques transversales: De acuerdo con el Decreto Ley 885, en el CNPCR hay tres (3) cupos para las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer. Actualmente hay un cupo para las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer y dos cupos para Organizaciones de Mujeres de carácter nacional que trabajan por la paz. El Decreto Ley contempla dos representantes para las comunidades LGTBI y menciona que, en la composición del Consejo, uno de los tres representantes a la Cámara y de los tres senadores que son consejeros deben ser mujeres. Si bien existe participación de sectores de mujeres, la participación es menos de 50% y no se cuenta con participación equitativa.

En cuanto al Comité Nacional, en el reglamento interno aprobado en octubre del año pasado en el artículo 14, párrafo 1 sobre la elección del Comité se menciona que se promoverá la participación del mayor número de mujeres para lo cual dispone que el 30% del Comité deben ser mujeres en el siguiente orden: mínimo tres mujeres representantes de la sociedad civil y mínimo una mujer de las entidades del Estado. Actualmente el Comité está compuesto 50% por mujeres.

A modo de recomendación, se hace necesario contar con financiación para que se puedan consolidar los Consejos Territoriales. Si bien existe una directiva presidencial con el objetivo de apoyar su impulso y creación, tal como está planteado, las gobernaciones y las alcaldías son las encargadas de este proceso y para poder hacer una rápida implementación se necesitan los recursos necesarios. La consolidación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales, aportará a la implementación del Acuerdo en el territorio en la medida que si hay una alta participación y apropiación de la ciudadanía en los territorios esto podrá servir como vehículo para procesos de pedagogía, participación y reconciliación.



El subtema sobre **control y veeduría ciudadana** está compuesto por seis disposiciones de las cuales tres (50%) no han sido iniciadas, dos (33%) han alcanzado un nivel mínimo de implementación y una (17%) se encuentra en un nivel de implementación intermedio.

El área en la que se observa mayor actividad de implementación en materia de control y veeduría ciudadana y que refleja el 17% de implementación intermedia a mayo de 2018, es la creación de un mecanismo para la atención, trámite y seguimiento de denuncias de ciudadanos y ciudadanas por posibles hechos de corrupción, particularmente en lo relacionado con la implementación del Acuerdo¹⁴²; de este mecanismo se han hecho pruebas piloto en la plataforma Urna de Cristal.¹⁴³

Adicionalmente, en julio de 2018 se observan avances importantes en lo que se refiere al Sistema de Rendición de Cuentas. En este sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha desarrollado un portal a través del cual la ciudadanía puede hacer seguimiento a los actores, directrices y herramientas que se articulan para la rendición de cuentas en lo que se refiere a la implementación del Acuerdo Final¹⁴⁴. En el proceso de creación de este sistema, se actualizó el Manual Único de Rendición de Cuentas con un énfasis en derechos humanos y paz. Esto con el propósito que todas las entidades públicas rindan cuentas en el marco de estos nuevos lineamientos¹⁴⁵.

Por otra parte, se registra actividad de implementación (33% de implementación mínima) en la elaboración del “Plan nacional de apoyo a la creación y promoción de veedurías y fomento al control social”. El Ministerio del Interior afirma que se tiene un borrador del plan nacional de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, observatorios de transparencia y fomento al control social que se presentó a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV)¹⁴⁶. En este borrador se establecen tres ejes temáticos: 1. “Desarrollo de Capacidades, Creación y Fortalecimiento de Veedurías Ciudadanas” (Formación a ciudadanos/as en temas de participación ciudadana y control social, Formación a veedores, Fomento a la Creación de Veedurías, Conformación de redes locales). 2. Medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo Final (conformación de veedurías al Acuerdo Final, construcción de un mapa de riesgo y posibilidades de realización, diseño y socialización de un mecanismo de atención, trámite y respuesta a irregularidades en la implementación del Acuerdo Final, acciones de formación y acompañamiento a veedurías del Acuerdo Final por parte de órganos de control en el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final. Y, 3. Coordinación y articulación de acciones efectivas para el fomento y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas en Colombia y el control social (de los órganos de control, de las universidades y de los entes territoriales). Uno de los insumos para la elaboración del borrador fue la información recogida en el Documento de lineamientos para una

¹⁴² “Denuncia de hechos de corrupción, asociados al posconflicto”, *Urna de Cristal*, mayo de 2018, <http://www.urnadecristal.gov.co/denuncia>

¹⁴³ Al momento de elaboración de este informe, el sitio web de este mecanismo no estaba en funcionamiento.

¹⁴⁴ “Sistema de rendición de cuentas para la implementación de la paz”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, junio 2018, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>

¹⁴⁵ “Manual único de rendición de cuentas –MURC”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, agosto 2017, https://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/03-09-2017_MURC_Version2.pdf

¹⁴⁶ Asesora (Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal – Ministerio de Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 13 de 2018.



ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social.

En el 2018, se avanzó en el primer eje del Plan por medio de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el cual viene realizando ejercicios territoriales de socialización de los contenidos de las leyes 850 de 2003 y 1757 de 2015 a grupos de veedurías ciudadanas y otros actores; además de jornadas de fortalecimiento institucional a entidades territoriales, en las cuales se trabaja el tema de participación ciudadana y rendición pública de cuentas¹⁴⁷. Así mismo, se han desarrollado cinco conversatorios interinstitucionales en Pasto, Florencia, Medellín, Santa Marta y Bogotá sobre el estado del control social y recomendaciones para la elaboración del Plan.

Uno de los retos en este subtema es que varias de estas acciones hacen parte del trabajo misional del Ministerio del Interior por lo que a la fecha, lo que se ha hecho es utilizar los recursos disponibles y lo que se venía haciendo en veedurías y control social desde las diferentes instancias del Ministerio¹⁴⁸ para el desarrollo del subtema en la implementación del Acuerdo. Si bien esto permitiría tener mayor sostenibilidad de las acciones también es importante velar para que los programas misionales que ya venían de tiempo atrás, logren adaptarse para responder al espíritu del Acuerdo.

El subtema sobre **planeación democrática y participativa** contiene un total de 15 disposiciones de las cuales 12 (80%) no han iniciado implementación, dos (13%) están en un nivel de implementación mínima y una (7%) se ha implementado completamente.

La mayoría de las disposiciones en este subtema, se incluyeron en el Proyecto de Ley 11 de 2017 Senado y 020 de 2017 Cámara “por el cual se modifica la Ley 152 de 1994” que fue radicado en la Comisión Tercera del Senado el 22 de septiembre de 2017 por el Ministerio de Hacienda. Este Proyecto de Ley contenía 17 artículos que buscaban reformar la Ley Orgánica 152 de 1994¹⁴⁹ con el fin de dar cumplimiento a temas clave para la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, control y veeduría ciudadana, el Plan Marco de Implementación y medidas para garantizar recursos territoriales para la implementación de los acuerdos¹⁵⁰.

Para el caso específico del compromiso sobre la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, el proyecto de ley modificaba la integración del Consejo Nacional de Planeación (CNP) garantizando mayor representación de mujeres, población vulnerable y representantes de los consejos municipales y departamentales de planeación, entre otros, durante

¹⁴⁷ “Ministerio del Interior y PNUD promueven construcción pluralista y participativa de Plan Nacional de Veedurías y Fomento al Control Social”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 3 de mayo de 2018, <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/05/03/ministerio-del-interior-y-pnud-promueven-construccion-pluralista-y-participativa-de-plan-nacional-de-veedur-as-y-fomento-al-control-social.html>

¹⁴⁸ Asesora (Dirección de Posconflicto, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 21 de 2018.

¹⁴⁹ La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

¹⁵⁰ Proyecto de Ley Orgánica 11 de 2017 Senado, “por medio del cual se modifica la Ley 152 de 1994.” *Gaceta del Congreso* No. 820/17.



un término de 20 años correspondiente a la vigencia del plan de inversiones para la paz (Art. 3). Así mismo, estipulaba como funciones del CNP adelantar acciones de control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y contribuir a su seguimiento y evaluación (Art. 4); una revisión integral del sistema de planeación participativa (Art. 5,6,7); y modificaciones a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), en cuanto a su conformación y fortalecimiento de espacios de participación, seguimiento y evaluación (Art. 8, 10, 11, 12, 13).

No obstante, el 30 de noviembre de 2017, el proyecto de ley fue archivado y no alcanzó a ser aprobada durante el periodo de fast-track lo cual se ve reflejado en el 93% de implementación no iniciada. Así, el 13 de diciembre de 2017 el Ministro del Interior, Guillermo Rivera, anunció que varios proyectos de paz, incluida la reforma a la Ley 152 de 1994, que no alcanzaron a tramitarse, serían reactivados en el Congreso con mensaje de urgencia por vía ordinaria (entre el 16 de marzo y el 20 de junio)¹⁵¹. El 05 de abril de 2018 el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en el Congreso el Proyecto de Ley Orgánica 218 de 2018 Cámara. “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”. Este proyecto de ley se diferencia en solo un artículo adicional (Art.17) del proyecto original presentado durante el periodo fast-track. El 6 de junio de 2018 se aprobó el proyecto en primer debate en Cámara, dos meses después de su radicación y ad-ports de terminar el periodo legislativo ordinario el 20 de junio de 2018. Debido a estas limitaciones de tiempo el proyecto de ley queda aplazado hasta el siguiente periodo legislativo.

En términos generales, el objetivo principal de estas disposiciones, relativas a la descentralización, involucra procesos de transferencia de poder gubernamental (sobre la recolección y asignación de recursos, funciones y toma de decisiones) del nivel central a las autoridades territoriales, los departamentos y los municipios.

El fortalecimiento de los procesos de planeación democrática y participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la implementación del Acuerdo Final en las regiones que requiere de la participación activa y eficaz de la ciudadanía¹⁵².

Es difícil hacer una conexión directa entre la implementación de la descentralización y alcanzar la paz, al menos en el corto y mediano plazo. Esto se debe a que la implementación de la descentralización es un proceso que toma muchos años, incluso para alcanzar niveles mínimos o intermedios de implementación a razón de una combinación de factores como la posible falta de capacidad institucional a nivel local, y la resistencia que pueda haber por parte de élites con poder a nivel central que se rehúsan a ceder su poder.

En el análisis comparativo de los 34 acuerdos en la Matriz de Acuerdos de Paz, se observa que, 20 (59%) acuerdos de paz incluyen disposiciones que, en cierto grado, buscan procesos de descentralización. Al final del año dos de implementación, tan solo tres (15%) países habían

¹⁵¹ “Tenemos un buen balance en materia de reformas constitucionales: MinInterior”, *Ministerio del Interior*, 13 de diciembre de 2017, <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/tenemos-un-buen-balance-en-materia-de-reformas-constitucionales-mininterior>

¹⁵² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 49.



logrado implementar completamente estas reformas, cuatro (20%) habían alcanzado niveles intermedios de implementación y 13 (65%) países no habían iniciado o se encontraban en niveles mínimos de implementación de estas disposiciones. En el año 1.6 de implementación, Colombia se encuentra por debajo del promedio (Ver Anexo C).

Al final de año cinco de implementación, cinco (25%) países habían alcanzado implementación completa de las medidas de descentralización, cuatro (20%) habían alcanzado un nivel intermedio y 11 (55%) no habían iniciado o se encontraban en niveles mínimos de implementación de estas disposiciones.

Para el año 10 de implementación, siete (35%) países habían implementado estas disposiciones de descentralización completamente. Cinco (25%) países habían alcanzado un nivel intermedio y ocho (40%) no habían iniciado o se encontraban en niveles mínimos de implementación de estas disposiciones¹⁵³.

Por lo tanto, se evidencia que la implementación de las medidas de descentralización es un proceso que toma muchos años y precisamente por esa razón, se hace indispensable iniciar su implementación cuanto antes.

A modo de recomendación, es importante que la reforma a la Ley 152 de 1994 que cursa en el Congreso sea aprobada y priorizar las reformas reglamentarias desde las instituciones responsables. Dichas reformas no deben centrarse exclusivamente en la revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, y la revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de Planeación¹⁵⁴, como sucedió con el Proyecto de Ley 11 de 2017 Senado y 020 de 2017 Cámara “por el cual se modifica la Ley 152 de 1994”. Deben abordar los otros compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz respecto al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, como son la asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales, en la formulación participativa de distintas herramientas de planeación; el fortalecimiento de los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales; y el fortalecimiento y promoción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local.

Tema 6: Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores

El Tema 6 busca ampliar y profundizar la calidad de la democracia en Colombia, promoviendo el pluralismo político y representatividad del sistema de partidos políticos, mejorando la

¹⁵³ Madhav Joshi y Jason Quinn, *Peace Accords Matrix Implementation Dataset*, V.1.5 (Julio 29 de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <http://peaceaccords.nd.edu/research>

¹⁵⁴ Desde la sociedad civil y en el marco del Espacio Nacional (organizado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, con el apoyo del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia) se recogieron propuestas que hicieron parte del proyecto de ley. Espacio Nacional de Participación, Documento Síntesis de la Deliberación, 10 de abril de 2017, http://participando.co/media/docs/leyes/Sintesis_sistematizacion_final.pdf



participación electoral y promoviendo una reforma al régimen y la organización electoral. Lo estipulado en este tema del Acuerdo, también busca ampliar el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones para la participación de los partidos y movimientos políticos en los procesos electorales. Así mismo, busca facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos¹⁵⁵. Igualmente, a través de las medidas acordadas en este tema, se busca desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social.

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos de la implementación de dichas medidas.

Tabla 6. Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Medidas de acceso al sistema político y condiciones de igualdad	2.3.1.1, 2.3.1.2	3	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Promoción de la participación electoral	2.3.2	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	0 (0%)
Transparencia Electoral	2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.4	11	3 (27%)	5 (45%)	1 (9%)	2 (18%)
Cultura política democrática y participativa	2.3.5	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	0 (0%)
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)	2.3.6	4	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Participación política y ciudadana de la mujer	2.3.7	4	0 (0%)	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		30	12 (40%)	15 (50%)	1 (3%)	2 (7%)

El Tema 6 está compuesto por 30 disposiciones de las cuales 12 (40%) no han iniciado implementación, 15 disposiciones (50%) están en un nivel de implementación mínima, una (3%) está en un nivel de implementación intermedia y tan solo dos disposiciones (7%) se han implementado completamente; estas se refieren a la creación y puesta en marcha de la Misión Electoral Especial y la presentación de sus recomendaciones en el tiempo estipulado.

¹⁵⁵ Mesa de Conversaciones, “Participación política: apertura democrática para construir paz,” en Acuerdo *Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 35-56



Frente al primer informe presentado por el Instituto Kroc, es importante resaltar que el retiro de la Reforma Política y Electoral de su trámite legislativo vía fast-track, y, el archivo, tras un complejo litigio respecto del proyecto de acto legislativo sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), han significado un retroceso en el proceso de implementación de este tema.

El subtema sobre **medidas de acceso al sistema político en condiciones de igualdad** contiene tres (3) disposiciones que actualmente se registran como no iniciadas. Frente al primer informe del Instituto Kroc, se observa un retroceso importante en este subtema puesto que, a noviembre de 2017, las tres disposiciones habían alcanzado un nivel de implementación mínima con la presentación de la Reforma Política y Electoral. Sin embargo, dado que esta no culminó su trámite legislativo y estas tres disposiciones son aspectos centrales de dicha reforma actualmente el 100% de las disposiciones de este subtema se registran como no iniciadas¹⁵⁶.

En marzo de 2017, con las recomendaciones de la Misión Especial Electoral y otros insumos, el ministro del Interior radicó ante la Cámara de Representantes el Acto Legislativo 12 de 2017 “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera. [Reforma política y electoral]”.

El proyecto fue aprobado en plenaria de Cámara de Representantes el 9 de noviembre de 2017, después de nueve sesiones de discusión. En su proceso legislativo se alcanzaron a estudiar 59 proposiciones sobre temas como el voto obligatorio, la fórmula progresiva de paridad de género, la regulación de las listas cerradas, reducción de facultades al CNE, aumento o reducción de requisitos para conformación de partidos y movimientos políticos, límites a la financiación, trasfuguismos individuales y colectivos, posibilidad de que grupos significativos de ciudadanos presenten candidaturas, senadores para departamentos sin representación y la eliminación de la Comisión de Aforados. Además, se creó una subcomisión accidental encargada de estudiar las proposiciones y presentar un informe que agrupara las proposiciones similares, facilitando el debate¹⁵⁷.

El 29 de noviembre, con 68 votos a favor, la plenaria del Senado de la República aprobó que se archivara el Proyecto de Acto Legislativo. Esta decisión incluso contó con el aval de sectores a favor del Acuerdo Final y la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)¹⁵⁸. Para el Gobierno y para varios sectores de sociedad civil, y organizaciones como la Misión Especial Electoral (MEE), los cambios que se le hicieron al Proyecto durante su trámite en el Congreso, dejaron de lado en gran medida las recomendaciones de la MEE y desvirtuaron la esencia y espíritu de lo acordado en La Habana en esta materia¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Las tres disposiciones son: desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos del requisito de la superación del umbral en las elecciones de Congreso, diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos según su desempeño electoral e incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos en el Congreso y aumentar el fondo de financiación. Mesa de Conversaciones, “Participación política: apertura democrática para construir paz,” en *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz): 50-51.

¹⁵⁷ Equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD) reunión con el equipo del Instituto Kroc, mayo 18 de 2018.

¹⁵⁸ Misión de Observación Electoral (MOE), “Carta solicitud MOE sobre reforma política al Presidente Santos 2017” (Bogotá, 21 de noviembre de 2017), https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/11/Carta_solicitud_MOE_sobre_reforma_politica_al_Presidente_Santos_2017.pdf

¹⁵⁹ Con el fallo de la Corte del 17 de mayo de 2017 se abrió la oportunidad para que el Congreso modifique las normas relativas a la implementación del Acuerdo Final. Esto a su vez ralentizó el proceso de trámite de las normas y permitió que intereses partidistas se hicieran



El 21 de noviembre de 2017, la Misión de Observación Electoral (MOE) envió una carta al presidente de la República en donde solicitó al Ejecutivo retirar su apoyo a la Reforma Política y Electoral que estaba finalizando su trámite en el Congreso. La MOE señaló que la aprobación de dicha reforma constitucional, tal y como estaba planteada en ese momento,

[... ponía] en riesgo los avances que se han logrado en las últimas reformas en torno al fortalecimiento de los partidos políticos; la responsabilidad política de partidos y candidatos; la transparencia del sistema electoral, y la actuación en bancadas, entre otros. El propósito de esta reforma, -asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, fortalecer, modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, ampliar la participación ciudadana y mejorar la representación de los territorios-, terminó convirtiéndose en una iniciativa orientada a satisfacer necesidades políticas partidistas y electorales en las próximas elecciones, careciendo completamente de una visión estratégica y transformadora a largo plazo¹⁶⁰.

En esa misma carta, la MOE señaló que la Reforma al menos debía contemplar las siguientes medidas:

- i) Garantizar una autoridad electoral independiente, imparcial, y con suficiente capacidad técnica y administrativa para hacer control efectivo a las organizaciones políticas y a los procesos electorales;
- ii) Dotar a las autoridades con competencia en lo electoral, de herramientas para un efectivo seguimiento, control y sanción a la financiación de la política y de manera particular, de las campañas y,
- iii) Ampliar la participación y representación territorial, acompañada de medidas que promuevan el pluralismo político y la democracia interna de los partidos.

Los cambios al proyecto de reforma política y electoral y el posterior retiro de la misma, afecta la ampliación y profundización de la demacración en términos generales y afecta otras áreas de implementación del Acuerdo Final. De acuerdo con el análisis del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), las medidas que quedarían pendientes de reglamentación para su efectiva implementación son:

- Desligar personería jurídica de umbral en elecciones de Congreso – Régimen de afiliados: la posibilidad de identificar a los militantes de un partido o movimiento político es importante porque permite prevenir y sancionar la doble militancia y se puede garantizar la realización de consultas internas democráticas, representativas y transparentes.
- Redefinir requisitos para constitución de partidos y establecer un régimen de adquisición progresiva de derechos (8 años para la transición).

efectivos en la misma. “Corte permite al Congreso modificar proyectos del ‘fast track’”, *Ámbito Jurídico*, 18 de mayo de 2017, <https://www.ambitojuridico.com/corte-permite-al-congreso-modificar-proyectos-del-fast-track>.

¹⁶⁰ Misión de Observación Electoral (MOE), “Carta solicitud MOE sobre reforma política al Presidente Santos 2017” (Bogotá, 21 de noviembre de 2017), https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/11/Carta_solicitud_MOE_sobre_reforma_politica_al_Presidente_Santos_2017.pdf



- Medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales.
- Apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia (incluyendo el voto electrónico).
- Ajustes para que la pauta oficial en los niveles nacional, departamental y municipal se asigne de acuerdo con unos criterios transparentes, objetivos y de equidad.
- Incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos. Posibilidad para que los partidos minoritarios participen en los escenarios políticos en igualdad de condiciones.

A modo de recomendación, es necesario retomar los compromisos del Acuerdo Final para fortalecer y modernizar las condiciones de acceso al sistema político en condiciones de igualdad tanto a nivel nacional como territorial. Hay que buscar formas para desarrollar las disposiciones recogidas en el Acuerdo Final relacionadas con las medidas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, incluyendo a las poblaciones más vulnerables. Es un tema fundamental para mejorar la calidad de la democracia y el juego político en Colombia y brindar garantías políticas y electorales a todos los actores políticos democráticos. La modernización del sistema electoral y el sistema de partidos, la reglamentación y financiación de los partidos y las coaliciones, la autonomía y la independencia del tribunal electoral, entre otros elementos, es una de las bases para la paz en Colombia y de la profundización de la democracia.

El subtema sobre **promoción de la participación electoral** cubre cuatro disposiciones de las cuales una (25%) no han iniciado implementación y tres (75%) se encuentran en un nivel de implementación mínima.

La iniciación de la implementación de este subtema refleja algunos avances en lo que se refiere a la campaña nacional de cedulação masiva, campañas que estimulan la participación electoral y el diagnóstico de los obstáculos para ejercer el derecho voto. De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, se ha iniciado la campaña masiva en zonas marginadas del país y la cedulação de los excombatientes de las FARC-EP se ha completado en su gran mayoría. A la fecha se han cedulaado un total de 9.056¹⁶¹. Así mismo, los datos de la Registraduría muestran que, durante las jornadas de atención en 2018, han atendido 7.006 personas en zonas aledañas. Entre estos son 3.551 de mujeres y 3.455 hombres con 1.418 Afrocolombianos, 807 Indígenas y 3.426 población Campesinos.

En lo que se refiere al diagnóstico para identificar obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio del derecho al voto, a la fecha, el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional, están trabajando en el marco de un proyecto con el apoyo de USAID. Actualmente se

¹⁶¹ Registrador Delegado Electoral (Registraduría Nacional) entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 2 de febrero y 20 de abril de 2018



cuenta con un documento final publicado¹⁶². La información contenida en este diagnóstico es un insumo fundamental para avanzar en las garantías del derecho al voto en general y en particular en lo que se refiere a facilitar el acceso a puestos de votación.

En cuanto a la creación de nuevos puestos de votación y mecanismos de acceso a población marginalizada, la Registraduría presentó una propuesta que se incluyó en el proyecto de acto legislativo que buscaba crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Dicha propuesta buscaba, que se le otorgara la facultad a la Registraduría para que creara o eliminara puestos de votación y así llegar a los lugares de difícil acceso¹⁶³. Sin embargo, dado que el PAL de las Circunscripciones no fue aprobado, entre muchas otras repercusiones, se perdió la oportunidad para que la Registraduría Nacional abriera nuevos puestos de votación a tiempo para las elecciones en marzo. Esta situación limita el goce efectivo del derecho al voto, particularmente por parte de comunidades rurales, víctimas del conflicto, y comunidades étnicas.

Enfoques transversales: El enfoque étnico en la creación de nuevos puestos de votación en territorios indígena y de comunidades afro es fundamental. Es indispensable trabajar con las autoridades locales para garantizar la participación electoral más amplia posible a nivel territorial con la participación de las comunidades étnicas y de mujeres. Sin embargo, un reto en este sentido se refiere a la ubicación de estas comunidades que en algunos casos pueden estar en varios municipios e incluso en varios departamentos o puede que no tengan una ubicación fija.

Así mismo, se hace necesario socializar y capacitar a la institucionalidad y sus funcionarios públicos en lo que implica la implementación de los enfoques transversales, como el étnico y el de género, así como las responsabilidades que surgen del Plan Marco de Implementación en esta materia. Un ejemplo en el caso específico de este subtema sería resolver dudas frente a lo que implica implementar una campaña de cedulação con enfoque de género.

A modo de recomendación, es necesario seguir avanzando en la promoción de campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional en coordinación con otras instancias como por ejemplo el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Así mismo, asegurar los recursos financieros suficientes para facilitar nuevos puestos de votación y aclarar si las facultades de creación de nuevo puestos recae en la Registraduría Nacional o Local.

El subtema sobre **transparencia electoral** contiene un total de 11 disposiciones de las cuales tres (27%) no han iniciado, cinco (45%) están en un estado de implementación mínima, una (9%) está en un estado de implementación intermedia y dos (18%) se han implementado completamente.

¹⁶² A la fecha de corte de este informe (mayo 2018), existía un borrador del informe diagnóstico bajo revisión. La georreferenciación que se llevó a cabo incluye comunidades étnicas. Se realizaron pilotos en El Tarra, San Vicente del Caguán, Montelíbano y Tumaco. El informe incluye recomendaciones para cada una de estas comunidades. Grupo de Participación Ciudadana, Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (Ministerio del Interior) entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 21 de marzo de 2018. En julio de 2018, el equipo del Instituto Kroc recibió el documento final del diagnóstico.

¹⁶³ La propuesta se presentó el 11 de noviembre en la ponencia para las Circunscripciones y se incluyó en el PAL. Cámara de Representantes, (Cuarto Debate, Plenaria de Cámara de Representante), 11 de noviembre de 2017.



Este subtema puede subdividirse en dos áreas temáticas. Por un lado, están las disposiciones relacionadas con medidas para fortalecer procesos electorales que incluye los temas de transparencia, financiación, y medios electrónicos y, por otro lado, están las disposiciones relacionadas con la Misión Especial Electoral (MEE)

El 18% de implementación completa de este subtema reflejan la creación y puesta en marcha de la Misión Especial Electoral (MEE) a principios de 2017. Tres meses después de su creación y cumpliendo con el tiempo establecido, entregó el 17 de abril de 2017 sus recomendaciones finales para adelantar la Reforma Política y Electoral¹⁶⁴. El proceso de elaboración de las recomendaciones contó con una participación amplia de partidos políticos y se incluyó el enfoque de género en las mismas.

El 45% de implementación mínima se refiere a actividad de implementación relativa a la asignación de la publicidad oficial, el apoyo a la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales y los cambios al mecanismo para facilitar las denuncias ciudadanas. En cuanto a la asignación de la publicidad oficial, de acuerdo a las recomendaciones de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) resultado de un trabajo contratado por FondoPaz, no hay necesidad de hacer ajustes normativos en la materia sino vincular a Colombia Compra Eficiente para que lidere la construcción de un documento con lineamiento al respecto. A la fecha, esto no se ha hecho efectivo. La Alta Consejería para el Posconflicto lidera dicha actividad¹⁶⁵. En lo que se refiere a medidas de transparencia para el proceso electoral, a la fecha, la Registraduría, con apoyo de la MOE, priorizó municipios con mayor riesgo electoral para la instalación de kits biométricos con huellas en las elecciones de marzo 2018. Para cumplir con la implementación de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales se registra la evidencia del programa de "Elecciones Transparentes y sin Presiones: Participa por una Nueva Colombia", que incluye estrategias como: la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL; plan de prevención del riesgo electoral; plan de Cobertura Electoral (ventanilla única electoral permanente); y plan de seguridad para las elecciones (Plan Democracia)¹⁶⁶. Adicionalmente, con la Ley 1864 de 2017 se avanza en la legislación de medidas para la sanción de delitos electorales, aunque aún hace falta acciones para fortalecer las capacidades de investigación¹⁶⁷.

Si bien los compromisos relacionados con la MEE se han implementado completamente, la incorporación de sus recomendaciones en la Reforma Política y Electoral y su posterior trámite en el Congreso han sido fuente de división y polarización en el Congreso. En el borrador del proyecto ley existían recomendaciones de la Misión que no fueron recogidas en el proyecto de Acto Legislativo para una reforma electoral. Por ejemplo, la recomendación de la Misión Especial sobre la creación de un Tribunal Electoral independiente fue rechazado; así como la propuesta para que

¹⁶⁴ Misión Electoral Especial, "Propuestas Reforma Política y Electoral" (Bogotá, abril 2017), <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

¹⁶⁵ Vicepresidencia del República de Colombia, "Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz" (junio 1 de 2018); Grupo de Participación Ciudadana, Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (Ministerio del Interior) entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 21 de marzo de 2018

¹⁶⁶ Equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD) reunión con el equipo del Instituto Kroc, mayo 18 de 2018.

¹⁶⁷ Ley 1864 de 2017 "Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática", 17 de agosto de 2017.



la Cámara de Representantes tuviera un sistema mixto de listas y distritos. Para el desarrollo de las recomendaciones, la Misión realizó consultas con los diferentes partidos políticos en las que se discutió el estado del sistema electoral. Sin embargo, los representantes de los partidos que participaron en estas consultas no eran quienes iban a votar el proyecto de Acto Legislativo de la reforma electoral. Así, en medio de un contexto electoral y de profunda polarización, la Reforma enfrentó serias dificultades en su trámite por el Congreso al tratarse de un tema complejo que tiene el potencial de transformar estructuras de poder. Adicionalmente, y a diferencia del Estatuto de la Oposición, el proyecto de Reforma no tuvo tanta aceptación por parte de los congresistas, en parte también, por falta de conocimiento o socialización de la misma antes de su presentación al Congreso¹⁶⁸.

Otra de las medidas de este subtema es la realización de una auditoría técnica del censo electoral, que contará con el acompañamiento y participación efectiva de ciudadanos y ciudadanas y de representantes de los partidos y movimientos políticos; este compromiso está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Aunque dicha institución publicó el censo electoral para las elecciones de 2018 en diciembre de 2017¹⁶⁹, a la fecha no se evidencian reportes o informes de una auditoría¹⁷⁰.

Enfoques transversales: En las propuestas de la Misión se incluyó la participación de las mujeres en el Consejo Nacional Electoral y la Corte Electoral con ternas compuesta exclusivamente por mujeres. Adicionalmente, premiaba la inclusión de mujeres en la financiación de campañas y se reconocía la necesidad de mejorar la calidad de la representatividad política en cuanto a los territorios y con grupos con poca presencia como mujeres, grupos étnicos, y jóvenes. La recomendación era que el sistema electoral también incluyera un aumento de la cuota de género, facilitada por la adopción de la lista cerrada en distintos niveles. Se recomendaba una aplicación inicial de 40% con un paso en la oportunidad siguiente a la paridad, alternancia y universalidad. Aunque el Congreso de 2014 tiene la mayor presencia femenina de la historia, el porcentaje en ambas Cámaras se encuentra por debajo del promedio latinoamericano¹⁷¹.

A modo de recomendación, en el corto plazo, el Gobierno Nacional debe realizar una auditoría técnica del censo electoral, que cuente con el acompañamiento y participación efectiva de ciudadanos y ciudadanas y de representantes de los partidos y movimientos políticos. En el largo plazo, es importante adoptar las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política.

¹⁶⁸ Juan Carlos Rodríguez (Universidad de los Andes y miembro de la Misión Especial Electoral) entrevistado por especialista del Instituto Kroc, 8 de septiembre del 2017.

¹⁶⁹ Según el censo, el número de colombianos habilitados actualmente para ejercer el derecho al sufragio y, por consiguiente, participar en las elecciones y en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana son 36.024.467 millones (17.418.741 hombres y 18.605.726 mujeres)

¹⁷⁰ Equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD) reunión con el equipo del Instituto Kroc, mayo 18 de 2018.

¹⁷¹ Misión Electoral Especial, “Propuestas Reforma Político y Electoral” (Bogotá, abril 2017), <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>





El subtema sobre **cultura política democrática y participativa** tiene cuatro disposiciones. A la fecha, una (25%) disposición no ha iniciado implementación y tres (75%) están en un estado de implementación mínima.

El Plan Marco de Implementación presenta dos indicadores para medir la implementación de este subtema: 1) Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales implementados que debían iniciarse en 2017 por parte del Ministerio del Interior. Y, 2) Una campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos que debe iniciar en 2020 y está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Los principales avances (75%) en este subtema se han dado a través del Ministerio del Interior con las escuelas de formación política que viene realizando en diferentes territorios desde el 2017 y a través de las cuales ha formado a más de 1000 participantes. El objetivo de estas escuelas es la promoción de valores democráticos y participativos para el fortalecimiento del liderazgo y la toma de decisiones en el accionar de su territorio¹⁷².

Estas acciones hacen parte del trabajo misional del Ministerio del Interior por lo que, a la fecha, lo que se ha hecho es continuar el trabajo que ya se venía haciendo en lo que se refiere a procesos de formación en valores democráticos y participativos desde las diferentes instancias del Ministerio¹⁷³. Sin embargo, es importante visibilizar los avances específicos en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

Si no se trabaja en la promoción de una cultura política democrática y participativa, seguirá alimentándose la estigmatización lo que a su vez obstaculiza una verdadera apertura democrática a la diversidad de pensamientos y apuestas políticas. Por esto, la promoción de valores democráticos es fundamental para lograr procesos de participación ciudadana efectivos en la implementación del Acuerdo. Esto impacta principalmente el proceso de implementación a nivel territorial.

A modo de recomendación, es necesario contar con mayor articulación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación ya que este último está trabajando en la elaboración de la cátedra de cultura política que podría impulsar este subtema. Así mismo, es importante lograr la articulación de este subtema con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en la medida en que uno de sus enfoques es precisamente el de la convivencia y la no repetición. Para los procesos de convivencia en el país, se debe trabajar la cultura política y el fortalecimiento de la democracia donde se puedan tramitar los conflictos de una manera no-violenta.

El subtema que hace seguimiento a la implementación de las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)** cuenta con cuatro disposiciones. El archivo del proyecto de Acto

¹⁷² Funcionario (Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, julio 18 de 2018

¹⁷³ Asesora (Dirección de Posconflicto, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 21 de 2018.



Legislativo de las CTEP en el Congreso significó un retroceso en la implementación de este subtema que a la fecha reporta 0% de implementación.

Este proyecto de acto legislativo tenía la finalidad de garantizar la representación política en el Congreso de las poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono histórico¹⁷⁴. No obstante, desde su radicación, realizada el 2 de mayo de 2017, su trámite estuvo lleno de obstáculos. Su primer y segundo debate, se surtieron en el lapso de un mes y medio. Posterior a ello, el proyecto estuvo estancado durante dos meses, previo al tercer debate y un mes más antes de proceder al trámite para cuarto debate. Durante este proceso el proyecto sufrió importantes modificaciones, como la exclusión de las cabeceras de los municipios que constituyen estas circunscripciones, aun cuando más de la mayoría de estas no son urbanas y se vieron gravemente afectadas por el conflicto, la modificación de los requisitos para inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos, y se excluyó la paridad de género en la conformación de las listas, entre otras. La exclusión de todas las cabeceras municipales de la posibilidad de tener una representatividad especial en el legislativo, fue una de las discusiones más grandes que se dieron en torno al contenido del proyecto de ley. De acuerdo con la MOE, en los municipios donde se excluyen los puestos urbanos, gran parte de la población rural vota en la cabecera municipal (61%)¹⁷⁵. Esta situación evidenció una brecha en el entendimiento del Congreso de la realidad de las cabeceras municipales, especialmente en temas de desplazamiento de personas a las cabeceras y de la falta de puestos de votación en lugares más lejanos.

Finalmente, el proyecto fue llevado a conciliación, en donde surgieron complicaciones por la falta de claridad sobre la posibilidad de someter a votación una norma que no fue aprobada o improbadada, y la mayoría requerida para aprobar el proyecto teniendo en cuenta la aplicación de la “silla vacía” para algunos de los miembros de esa cámara. Esta segunda complicación se llevó a los estrados judiciales y se zanjó a favor de la interpretación dada por el Congreso, con lo que el proyecto quedó archivado definitivamente¹⁷⁶. En consecuencia, se imposibilitó la implementación de este mecanismo para la apertura democrática lo que a su vez va en contra la centralidad de los derechos de las víctimas. Así pues, para cumplir el acuerdo sería necesario impulsar la iniciativa que anunciaron algunos congresistas para aprobar rápidamente un nuevo proyecto de acto legislativo en el siguiente periodo legislativo y garantizar las curules a las víctimas al finalizar el 2018¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Proyecto de Acto Legislativo N°. 05/17 Senado. “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026. *Gaceta Congreso No. 308.*

¹⁷⁵ Durante el trámite de este PAL en el Congreso, el criterio para delimitar las circunscripciones fue cambiando. Aunque inicialmente se propuso excluir a los municipios con más de 50.000 habitantes, esta base se fue reduciendo hasta excluir a las cabeceras municipales del todo. No obstante, hay municipios que, aunque tienen una amplia población rural, únicamente cuentan con puestos de votación en la cabecera municipal y por lo tanto se excluyen. Este es el caso de municipios altamente afectados por el conflicto armado como Calamar, Guaviare y Belén de los Andaquíes en Caquetá. “Excluir la participación electoral de todas las cabeceras municipales es inconveniente: MOE”, *Misión de Observación Electoral*, 12 de octubre de 2017, <https://moe.org.co/posicion-moe-circunscripciones-de-paz/>

¹⁷⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación No: 25000234100020170199301. Actor: Guillermo Rivera Flórez y otro. Demandado: Presidente del Senado de la República. Segunda Instancia. 15 de febrero de 2018. http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/16-02-2018_25000234100020170199301.pdf

¹⁷⁷ “Las víctimas podrían tener curules en el Congreso este año” *El Tiempo*, 25 de enero 2018, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/victimas-podrian-tener-curules-este-ano-175382>.



El 2 de mayo de 2018 se publicó el informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2018 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 15 y 16 de 2018 Senado¹⁷⁸ “por medio del cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales de paz para víctimas del conflicto armado en la Cámara de Representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026.” El proyecto de Acto Legislativo indica que esta reforma constituye una medida de acción afirmativa en favor de los territorios que han sufrido con mayor rigor los efectos de la guerra y del abandono estatal, de tal suerte que tendrán asegurada una representación en el órgano legislativo, con lo cual, no solo se garantiza el dinamismo del pluralismo político, sino además la efectiva participación territorial en el Congreso de la República, específicamente en la Cámara de Representantes.

Del texto unificado resultante en la primera ponencia se resalta lo siguiente: El Artículo Transitorio 1°. Conserva las 16 circunscripciones acordadas, con inicio “a partir del Segundo Periodo Legislativo de 2018 hasta 2022 y en el Periodo Constitucional Legislativo 2022-2026”; se garantiza el principio de equidad e igualdad de género a la hora de conformar listas de candidatos. Se conserva la distribución territorial de las circunscripciones dadas en el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara.

El párrafo del Artículo Transitorio 2. Garantiza la participación de los habitantes aptos para votar de cada uno de los municipios, incluyendo cascos urbanos de los municipios que conforman las circunscripciones, zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá disponer de una estrategia integral que contemple acciones de pedagogía electoral y acceso a los puestos de votación.

Artículo Transitorio 3°. Sobre los requisitos para ser candidato, los candidatos deberán cumplir con los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción durante los tres años anteriores al primero (1°) de diciembre de 2016.
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él, al menos tres años consecutivos en cualquier época.
3. Tener la condición de víctima de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), el cual se encuentra a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). La condición de víctima individual se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
4. Ser postulados por organizaciones de víctimas, defensoras de víctimas, organizaciones sujeto de reparación colectiva, organizaciones campesinas y sociales, incluyendo las de las mujeres,

¹⁷⁸ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 16 de 2018 Senado, Acumulado con los proyectos de Acto legislativo 15 y 16 de 2018 Senado, “por medio del cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitoria y especiales de paz para víctimas del conflicto armado en la Cámara de Representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026, (mayo 2 de 2018), http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=890&p_numero=14&p_consec=50780



y grupos significativos de ciudadanos que hayan sido creadas antes del 1° de diciembre de 2016 y que cuenten con acreditación del trabajo con y/o a favor de víctimas del conflicto armado. Dicha acreditación deberá contar con el aval del funcionario competente a nivel municipal y en representación de las siguientes entidades: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y mesa municipal de víctimas. Sin embargo, no se indican los procesos de fortalecimiento, que deberá poner en marcha el Gobierno Nacional, de las organizaciones sociales en estos territorios.

Una de las cascadas negativas de no tener aprobado a esta fecha las Circunscripciones es el rol que podría haber jugado el representante de las Circunscripciones en la veeduría y rendición de cuentas de los PDET. Hay que reconocer que mientras las circunscripciones tienen un riesgo altísimo de cooptación, eran fundamentales para la representación en el Congreso de los territorios más afectados por el conflicto armado y el abandono estatal¹⁷⁹. Se pone en cuestión la centralidad de los derechos de las víctimas y la voluntad por garantizar derechos básicos a la población más vulnerable del país.

El subtema que hace seguimiento a la **participación política y ciudadana de la mujer** tiene cuatro disposiciones que actualmente se encuentran en un estado de implementación mínima (100%). Es importante resaltar que la implementación de un enfoque de género, para garantizar la participación y el liderazgo efectivos de las mujeres en el Punto 2 del Acuerdo, tiene la capacidad de dinamizar y aumentar los niveles generales de implementación.

Los números muestran que aún faltan avances en la implementación del enfoque de género y en las medidas concretas para garantizar la participación de mujeres en la implementación de todo lo acordado en el Punto 2. Es necesario generar mecanismos concretos para lograr la paridad en todos los órganos y comités y espacios de toma de decisiones para la implementación del Acuerdo.

No obstante, entre agosto 2017 y marzo de 2018, se observan avances importantes para garantizar una representación equilibrada en todas las instancias. De acuerdo con el informe más reciente de la plataforma de sociedad civil Grupo de Trabajo GPaz: Género en la Paz (GPAZ), aunque aún hay un camino largo por recorrer, es positivo que la participación de mujeres en la JEP sea más de la mitad con un 54.9%¹⁸⁰. Esta experiencia es sumamente valiosa y se convierte en un ejemplo de buenas prácticas a la hora de aplicar medidas afirmativas y proactivas en el proceso de selección de otros organismos e instituciones. Dicho informe muestra un incremento significativo en la representación de mujeres en las instancias creadas para la implementación del Acuerdo pues a noviembre de 2017 representaban un total 39.57%. Actualmente, 55 mujeres hacen parte de las 139 personas que ocupan cargos directivos o decisorios en las diferentes instancias de la transición hacia la paz, sin contar con la instancia de mujeres son 48 de 132 [...] la participación de las

¹⁷⁹ Coordinador (Misión de Observación Electoral, MOA), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 21 de febrero del 2018.

¹⁸⁰ Grupo De Trabajo GPaz: Género En La Paz (GPAZ), "Balance Primer Año de la Firma del Acuerdo Final de Paz. Tercer informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición" (noviembre 2017), 1, <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/24-11-17-BALANCE-PRIMER-AÑO-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participación-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-transición.pdf>



mujeres está concentrada entre la instancia de mujeres (12.72%), las magistradas de la JEP (50.9%), y recientemente el Consejo Nacional de Paz (10.9%) sumadas aportan el 74.52% del total de mujeres en las instancias de transición hacia la paz.

El Comité de Escogencia logró seleccionar a personas altamente calificadas, en su mayoría mujeres y con representación de grupos indígenas dado que los indicadores buscaban calificar a los candidatos a partir de criterios diferenciales como género o grupo étnico. Una mujer Presidenta de la JEP muestra avances en representación y visibilidad de las mujeres en esta instancia. Los resultados de aplicar dichos criterios son evidentes: el 53% de miembros de la JEP son mujeres; el 10.53% es indígena y el 10.53% es afrocolombiano; el 61% proviene de lugares distintos a Bogotá; el 33% tiene estudios de doctorado y el 42% de maestría. Ninguna otra corte en Colombia cuenta con una composición tan diversa, sofisticada e igualitaria como la de la JEP¹⁸¹. Así, el proceso de selección y los resultados de los magistrados para la JEP muestra buenas prácticas en lograr la representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere el Acuerdo. Esta práctica podría tener una cascada positiva en la aplicación del enfoque de género para el Punto 5 y para otras instancias de representación en el Acuerdo. Al igual que en la JEP, la Comisión de la Verdad logró incorporar a las mujeres y grupos étnicos. Esto podría significar una oportunidad para la inclusión de mujeres y un enfoque de género en todo el Sistema Integral.

En términos de la normatividad para la implementación del Punto 2, el Estatuto de la Oposición establece la equidad de género como uno de sus principios rectores y contempla cuatro medidas para la oposición política que contribuyen a la participación y el protagonismo de las mujeres al interior de partidos que se declara en oposición

En el proyecto de reforma política y electoral, el enfoque de género se incluyó en varios momentos durante su trámite en el Congreso. Así, en un momento se decía que “... los partidos y movimientos políticos deben seleccionar sus candidatas a través de mecanismos de democracia interna que se establezcan en la ley y deberán estimular la participación efectiva de las mujeres”¹⁸². En el texto aprobado en tercer debate “se establecen incentivos para la participación política de mujeres y jóvenes, con un porcentaje de financiación estatal que permita su adecuada y equitativa participación, dando así cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Final, en torno a la participación efectiva de aquellos sectores sociales tradicionalmente excluidos”¹⁸³. No obstante, como ya se mencionó, la Reforma no culminó su proceso legislativo.

Por otra parte, se han registrado avances en programas para el fortalecimiento de la participación, liderazgo y formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de

¹⁸¹ Everaldo Lamprea Montealegre, “El experimento de la JEP y sus mecanismos innovadores para escoger magistrados”, *El Espectador*, 01 de octubre de 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-experimento-de-la-jep-y-sus-mecanismos-innovadores-para-escoger-magistrados-articulo-715736>

¹⁸² Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 cámara “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera” *Gaceta del Congreso No 343/17*

¹⁸³ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 cámara “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera” *Gaceta del Congreso No 1083/17 – 1164/17*



la mujer, a través del acuerdo de cooperación #M-1089 de 2018 entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerios del Interior. En el marco de este proyecto denominado “Escuelas para la promoción del liderazgo político de las mujeres, fortalecimiento de organizaciones sociales de mujeres y fortalecimiento de partidos y movimientos políticos para realizar acciones afirmativas de inclusión para las mujeres” se busca brindar herramientas a potenciales candidatas para mejorar su desempeño político y electoral y fortalecer organizaciones sociales de mujeres mediante el impulso de iniciativas¹⁸⁴. Las beneficiarias de este componente del proyecto son 25 organizaciones sociales de mujeres con iniciativas impulsadas y 640 mujeres con capacidades para mejorar su desempeño político y electoral. El segundo componente pretende impulsar cuatro reuniones de la mesa multipartidista de género con el fin de darle relevancia como eje rector a la participación democrática para la toma de decisiones en la materia. Por último, el tercer componente busca apoyar financieramente 25 iniciativas encaminados al fortalecimiento, promoción de la participación ciudadana y construcción de paz en municipios PDET en los que el Ministerio del Interior no haya intervenido o impactado proyectos de mujeres anteriormente liderados por la dirección de Participación del Ministerio.

Finalmente, vale la pena resaltar que resulta preocupante, la falta de claridad frente a cómo asegurar el nivel de participación y representación a nivel territorial. Mientras que a nivel nacional ha sido posible hacer el seguimiento, a el nivel local resulta más difícil hacer monitoreo del nivel de representación de las mujeres. Algunas organizaciones incluyendo la Instancia Especial de Mujeres¹⁸⁵ tienen la preocupación sobre cómo garantizar niveles de participación y representación para mujeres en los espacios e instancias a nivel territorial. Esto podría impactar de manera negativa la calidad de participación e implementación de los programas y planes territoriales.

Enfoques transversales: Una lectura integral del Acuerdo muestra la importancia de los enfoques de género y étnico, razón por la cual es importante considerar como las representantes de mujeres representan las diferentes experiencias de mujeres negras e indígenas. En diciembre 2017, la Instancia Especial de Mujeres creó un nuevo cupo para mujeres negras dentro de la Instancia lo cual constituye un avance importante¹⁸⁶.

A modo de recomendación, para la implementación del Punto 2, es importante:

- Incorporar en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo los compromisos de género establecidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo expresados en indicadores y metas, asegurando un ejercicio de costeo para que puedan ser incluidas en el PND y en el presupuesto plurianual de inversiones.
- Asegurar destinaciones específicas para el cumplimiento de los indicadores de género del Plan Marco de Implementación, en desarrollo de la circular del DNP y Ministerio de Hacienda

¹⁸⁴ Convenio #M-1089 de 2018. Entregado al equipo del Instituto Kroc por el Ministerio del Interior (julio 2018).

¹⁸⁵ Mesa técnica del balance de los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género (Reunión con Sociedad Civil y Acompañamiento Internacional organizada por Embajada de Suecia, ONU Mujeres y FIDM, Bogotá, 3 de abril de 2018=.

¹⁸⁶ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, “Instancia Especial de Mujeres para contribuir en el seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” (Comunicado Conjunto No 21, 18 de diciembre del 2017), <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero.pdf>



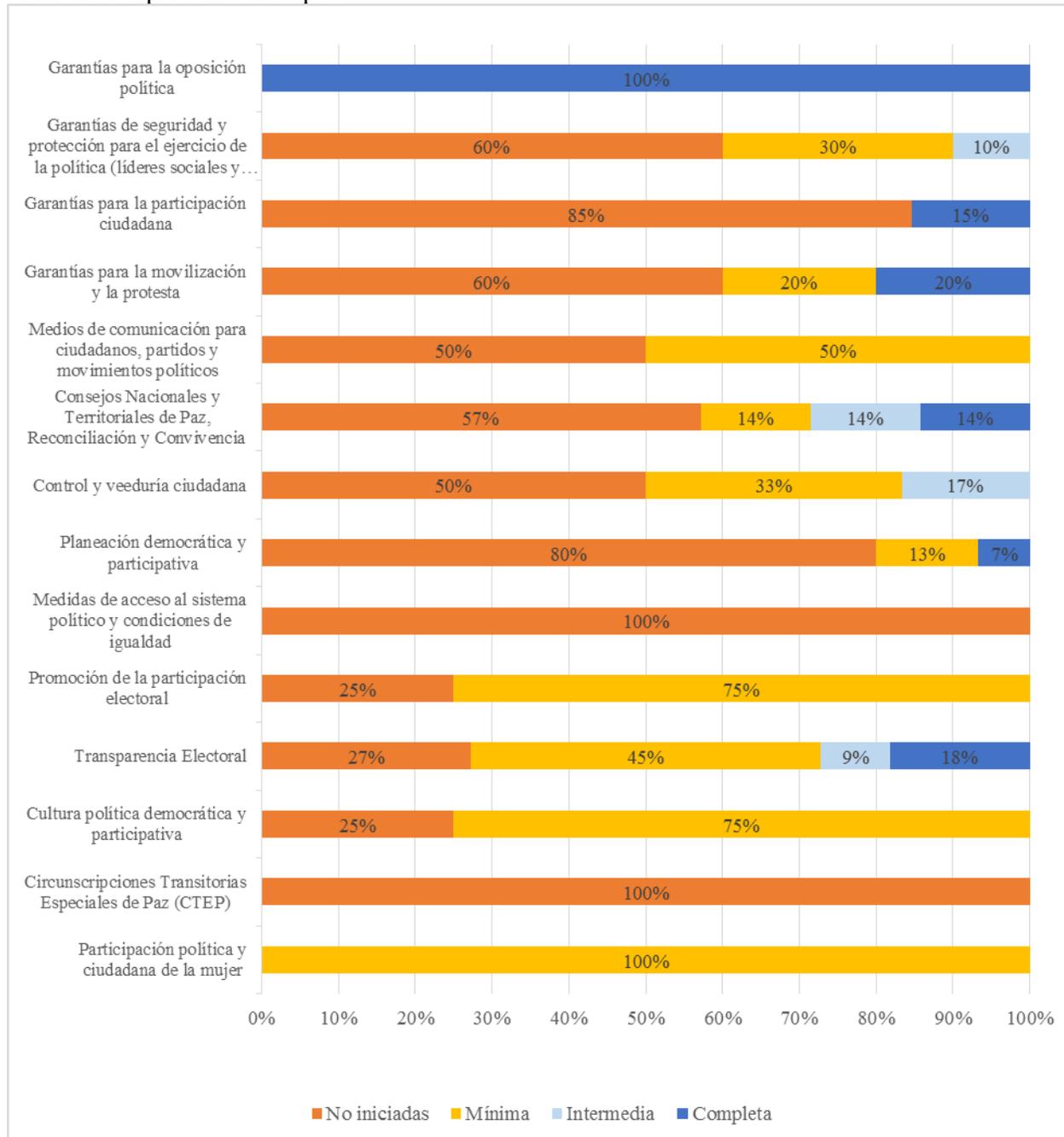
relacionada con la solicitud a todas las entidades de definir recursos focalizados a postconflicto para viabilizar la puesta en marcha de dicho plan en la 2018.

- Asegurar que todos los planes y programas para la implementación del Acuerdo tengan datos desagregados por sexo e etnia, esto es una apuesta importante para señalar la intención de los programas para incluir el enfoque diferencial y la viabilidad de los programas para impactar las poblaciones más marginalizadas. La inclusión del enfoque de género en la implementación del Punto 2 aumentaría los niveles de implementación en general.
- Brindar mayor claridad sobre cómo se asegura la participación de las mujeres a nivel territorial, por ejemplo, en procesos participativos y en instancias como las asambleas de los PDET. Es fundamental que esas instancias cuenten con la mayor participación de mujeres posible.
- En el corto plazo, el Gobierno puede formular el plan para la implementación de los programas de formación política, liderazgo, derechos políticos y participación política para las mujeres y miembros de partidos y de organizaciones sociales implementados.



Evaluación del Punto 2

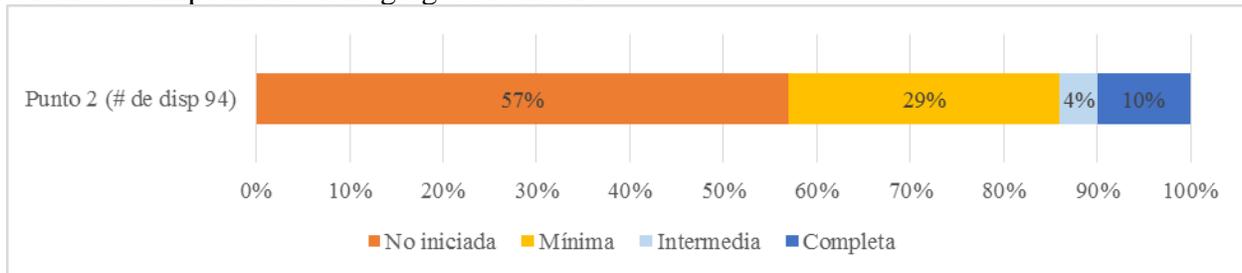
Gráfico 8: Implementación por subtema del Punto 2 Participación política – Apertura democrática para construir paz





El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 94 disposiciones del punto dos.

Gráfico 9: Implementación agregada Punto 2



Como muestra el gráfico, a mayo de 2018, el 57% de las disposiciones en el Punto 2 no se habían iniciado. Este es el porcentaje más alto de no implementación entre los puntos del Acuerdo. El 10% de las disposiciones se han implementado por completo, y el 33% están en progreso, principalmente en el nivel mínimo.

Las medidas para mejorar la participación democrática y proporcionar garantías para la oposición política se han venido desarrollando lentamente en Colombia. Lo mismo ha sucedido en otros procesos de paz en esta misma etapa del proceso. En El Salvador, por ejemplo, un tercio de los potenciales votantes no fueron incluidos en las listas durante la primera elección post-acuerdo. En Guatemala y Mozambique, las comisiones para la reforma electoral creadas por los acuerdos, no se establecieron hasta el segundo año de iniciado el proceso de implementación.

A diferencia de la mayoría de los demás acuerdos de paz, el Acuerdo de Colombia no incluye elecciones especiales en el período post-acuerdo. La primera elección post-acuerdo tuvo lugar solo 16 meses después de la firma del Acuerdo Final. En otros acuerdos de paz, las elecciones post-acuerdo tuvieron lugar en promedio a los 2.65 años.¹⁸⁷ El partido político FARC tuvo muy poco tiempo para prepararse y participar en las elecciones al Congreso.

Se han logrado algunos avances en la apertura de espacios deliberativos para que la sociedad civil aborde temas clave como la participación ciudadana y la protesta social, pero estas medidas deben incorporarse de manera sustancial en la legislación y la normatividad. Los estudios comparativos muestran que el riesgo de conflicto disminuye a medida que las instituciones se vuelven más inclusivas y la marginación política de los grupos étnicos y los sectores sociales disminuye.¹⁸⁸ Los sistemas políticos que incluyen y empoderan a las mujeres y grupos sociales diversos tienen más probabilidades de evitar la violencia.

¹⁸⁷ Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. "Just how liberal is the liberal peace?" *International Peacekeeping* 21, no. 3 (2014): 364-389.

¹⁸⁸ Lars-Erik Cederman, Kristian Skrede Gleditsch y Halvard Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War* (Cambridge University Press, 2013).



La inclusión y la participación ciudadana son importantes por derecho propio, como derechos humanos básicos, pero también son medios para alcanzar muchos de los objetivos políticos específicos del Acuerdo. Los mecanismos de participación contenidos en el Acuerdo están diseñados para permitir que los ciudadanos se conviertan en agentes activos en el proceso de implementación y de construcción de paz. El Acuerdo colombiano parcialmente encarna la idea de fomentar los derechos civiles y políticos y enfatiza la inclusión y participación de las mujeres, la sociedad civil y las comunidades marginadas en el apoyo y monitoreo de la implementación de la paz.



3.2.3. Punto 3: Fin del conflicto

Uno de los principales logros del Acuerdo Final se refleja en la reducción de muertes en combate por parte de miembros de las FARC y de la Fuerza Pública, y de homicidios e infracciones al DIH desde la implementación de cese el fuego. En comparación con el acumulado histórico del conflicto, el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP previno la muerte de por lo menos 2.796 personas a causa del conflicto. La mayoría guerrilleros de las FARC y miembros de la Fuerza Pública (1.553 de las FARC y 556 de la Fuerza Pública), quienes eran los más afectadas en combates y ataques durante el conflicto. La población civil también se vio particularmente beneficiada gracias a la reducción de las muertes en, al menos, 688 casos. Así mismo, se ha reportado la tasa de homicidios nacional más baja en los últimos 42 años (24 por cada 100 mil habitantes)¹⁸⁹.

No obstante, y tal como se alerta en esta sección, la situación actual de seguridad para los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y excombatientes de las FARC-EP, es sumamente preocupante y requiere de un análisis individual. Por esta razón, el punto de “Fin del Conflicto”, se presenta en dos bloques. Uno para los temas de cese al fuego y de hostilidades, dejación de armas, reincorporación socio política y desminado humanitario, y otro bloque en el que se presentan los avances y dificultades relacionados con las garantías de seguridad.

A modo de síntesis

FIN DEL CONFLICTO	
Pretensión	<p>“Tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades y cualquier acción prevista en las Reglas que Rigen el Cese, incluyendo la afectación a la población, y de esa manera crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y la dejación de las armas y preparar la institucionalidad y al país para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. Contiene también el acuerdo “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses” [...] Incluye el acuerdo sobre “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas</p>

¹⁸⁹ Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), “Reporte Final Un conflicto largo, de terminación negociada” (junio 30 de 2017); República de Colombia, “Cuarto Informe de Seguimiento a recomendaciones del IV Informe País ‘Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia” (Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017), <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/CO-Observaciones2017.pdf>



	<p>criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”¹⁹⁰.</p> <p>Así mismo busca “La protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural [lo cual] requiere también asegurar el desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar”¹⁹¹.</p>
<p>Principales estrategias y programas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas • Reincorporación socio-política de las FARC-EP (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses; incluida la reincorporación de menores de edad. • Garantías de Seguridad para la Reincorporación Política y Socioeconómica • Acción Integral contra Minas Antipersonal
<p>Principales avances</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación, fue efectivo en su trabajo de mantenimiento y monitoreo del protocolo del cese al fuego y la dejación de armas. Durante los ocho meses y medio de duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), no se rompió el cese al fuego bilateral. • El proceso de dejación de armas se realizó de una forma organizada, coordinado siempre por el MMV. La Misión de la ONU recogió un total de 8.994 armas y destruyó las armas y los explosivos de 750 caletas, dejando un buen promedio en la relación arma-combatiente. • Tanto las medidas preparatorias para la reincorporación desarrolladas en las ZVTN y PTN, como la estrategia de reincorporación temprana implementada en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y la puesta en marcha de ECOMUN, han logrado avances significativos para el alistamiento a la reincorporación económica y social. • El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha sesionado 73 veces. A la fecha, ha diseñado el programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, la estrategia de reincorporación temprana y ha creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación que, a su vez, han sesionado 138 veces, entre otros avances.

¹⁹⁰ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 7-8.

¹⁹¹ *Ibid.* 106.





	<ul style="list-style-type: none">• Avances importantes en las medidas de reincorporación política, permitieron tener los seis (6) voceros en el Congreso para los debates relacionados con el Acuerdo, la constitución y expedición de la personería jurídica del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), así como, la aprobación del Acto Legislativo que garantiza 10 curules para el partido FARC, entre otros avances.• Aprobación del CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”.• Fortalecimiento histórico de la Acción Integral contra las Minas Antipersonal en Colombia, a través del fortalecimiento operacional y la reducción de municipios con sospecha de minas antipersonal por medio de la validación de información, y la mejora de los sistemas de información.
Principales dificultades	<ul style="list-style-type: none">• La apertura de cuentas bancarias del partido político FARC, así como el desembolso de dinero estipulado en el Acuerdo tuvo varias dificultades, dejando al partido FARC en desigualdad de condiciones frente a los demás partidos durante la campaña electoral.• Durante la campaña electoral, el partido FARC denunció en varias ocasiones la falta de garantías de seguridad para sus miembros y candidatos. Estos hechos que los llevó a suspender su campaña. Otros partidos políticos de diversas orillas ideológicas también sufrieron acciones puntuales de hostigamiento.• La mayoría de los proyectos de reincorporación tienen una vocación agrícola y requieren tierra. A la fecha no es claro de dónde va a salir la tierra para estos proyectos.• ECOMUN está creada, pero hasta el momento no es funcional, no tienen una gerencia clara, recursos, ni un plan estratégico.• Hasta el momento se han aprobado seis (6) proyectos productivos que involucran los 8 millones de pesos de apoyo por excombatiente estipulados en el Acuerdo, y se ha desembolsado el dinero para dos (2) de estos.• El programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida” ha tenido varias dificultades en su articulación interinstitucional para su correcta implementación, incluso algunos sectores reclaman que falta una ley o decreto que habilite su creación y lo dote de recursos.• La falta de garantías de seguridad en desminado, incluyendo ataques y amenazas contra sus operadores lo que ha causado la suspensión de este tipo de intervenciones.





	<ul style="list-style-type: none">• No hay una ruta acordada para la concertación de la intervención en territorios colectivos ni avances sustantivos en el desminado priorizado en el Capítulo Étnico.• No hay claridad frente al proceso de articulación entre la reincorporación en el marco del desminado humanitario, y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).• Reporte de resiembra de minas antipersonas en zonas de disputa y cultivos de uso ilícito y aumento de números de víctimas durante los primeros cinco meses del año, por primera vez desde el 2006, con sobre-representación de víctimas civiles, especialmente de la población étnica.
Otros elementos a tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none">• El avance del desminado humanitario puede ser un catalizador de efectos positivos para la reincorporación y reconciliación. Muestra que los excombatientes pueden ser un factor constructivo en la sociedad, rompiendo estigmas y cultivando confianza por crear espacios de trabajo colaborativo entre comunidad, Estado (civil y militar) y reincorporados. Tiene un elemento reparador.
Principales temas pendientes en la implementación	<ul style="list-style-type: none">• Poner en marcha lo más pronto posible la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica, con el fin de reducir la incertidumbre en los excombatientes sobre su proyecto de vida en el camino de la reincorporación. La Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica involucra 19 entidades de gobierno, la coordinación efectiva de estas entidades es fundamental para el éxito de la política.• Terminar de aprobar en el CNR los proyectos productivos y ponerlos en marcha lo más pronto posible, sin desconocer los estudios necesarios que garanticen su viabilidad y sostenibilidad.• Dar mayor asistencia técnica a ECOMUN y las cooperativas constituidas en los ETCR, con el fin que puedan tener una gerencia y planificación estratégica clara.• Es primordial avanzar en los ajustes normativos y procedimentales necesarios, para que las instituciones involucradas en la implementación del programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida” logren implementarlo de la forma adecuada y que permita el efectivo cumplimiento de sus objetivos y propósitos. Destinar presupuesto específico al programa puede ayudar a mejorar la calidad de la implementación del mismo.• Terminar las acreditaciones pendientes y resolver la situación de las personas privadas de la libertad.



En detalle

Tema 7. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas

Una de las principales metas del Acuerdo Final es el fin de la violencia en el manejo de los conflictos. El proceso de cese al fuego y de hostilidades y la dejación de armas tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades entre las partes y contra la población civil. Del mismo modo, es un proceso fundamental para crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y preparar la institucionalidad y al país para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.

A continuación, se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación en materia de cese al fuego y dejación de armas.

Tabla 7. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)	3.1.1.4, 3.1.2, 3.1.3	12	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	12 (100%)
Acantonamiento de tropas y Cese al Fuego	2.2, 3.1.4, 3.1.4.1	15	0 (0%)	0 (0%)	1 (7%)	14 (93%)
Dejación de las Armas	2.2, 3.1.7.1	8	0 (0%)	1 (13%)	1 (13%)	6 (75%)
Total		35	0 (0%)	1 (3%)	2 (6%)	32 (91%)

De las 35 disposiciones que comprenden el Tema 7, a la fecha, todas han sido iniciadas. De estas, solo una (3%) muestra avances mínimos, dos (6%) están en un estado de implementación intermedia y 32 (91%) se han implementado completamente. El cumplimiento con el proceso de cese bilateral y definitivo a la fecha, indica un fuerte compromiso de ambas partes con el fin de conflicto y el avance hacia la construcción de paz.

Durante su máxima capacidad de operación, el **Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)** con 646 delegados del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, y 490 Observadores Internacionales y civiles de la Misión de la ONU en Colombia, conformando un equipo de trabajo de 1,136 monitores en total desplegados en una sede nacional, 8 regionales y 26 locales¹⁹². Tal como se reportó en el primer informe del Instituto Kroc, durante la vigencia de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), el MMV realizó un total 12,711 actividades de monitoreo, verificación y acompañamiento. En el

¹⁹² Mecanismo de Monitoreo y Verificación, “Informe de Cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación”, (Bogotá, septiembre 2017), https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf



tiempo de operación del MMV, este recibió 473 solicitudes de incidentes a verificar, de los cuales 331 no constituyeron un incidente, 78 fueron evaluados como incidentes relevantes que no constituyeron una violación, 54 fueron clasificados como violaciones leves al protocolo y 10 como violaciones graves.¹⁹³ Sin embargo, ninguna de estas violaciones o incidentes, amenazó en algún momento el rompimiento del cese al fuego¹⁹⁴. En términos generales, el buen y oportuno funcionamiento del MMV, coordinado por un actor internacional y neutral como lo es la ONU, logró generar confianza en la sociedad colombiana e internacional sobre el proceso de cese al fuego y dejación de armas.

La rápida puesta en marcha del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MMV), así como la efectividad de sus operaciones en el marco del cumplimiento de su mandato, permitió salvaguardar el cese al fuego bilateral, y llevar a cabo un proceso de dejación de armas controlado y efectivo. Esto resultó en una generación de confianza sólida entre las partes para las etapas posteriores en el proceso. Este subtema del Acuerdo Final cuenta con 12 disposiciones (100%) que a la fecha han sido implementadas en su totalidad.

Sin embargo, a pesar del avance en implementación que constituye la puesta en marcha del MMV, lo cual se ve reflejando en los niveles altos de implementación en la Tabla 7, durante su periodo de operación, el mecanismo enfrentó varias dificultades que vale la pena mencionar.

- No se pudo realizar oportunamente una correcta delimitación de las áreas a monitorear y de la ubicación de dispositivos en el terreno, debido a que no se tenían mapas actualizados y adecuados para la delimitación de ZVTN/PTN.
- En la planeación del mecanismo, no se contempló recursos propios para atender gastos de funcionamiento e imprevistos.
- El MMV no contó con un sistema o plataforma de información que permitiera la inserción de información y que garantizara la trazabilidad de la información de las actividades de manera oportuna y segura.
- Hizo falta incluir procedimientos de inspecciones a las instancias operativas del mecanismo, con el fin de garantizar la estandarización para el normal desarrollo de las actividades.
- En algunas ZVTN y PTN faltó un control más efectivo del acceso de personas ajenas a las áreas de los campamentos. Se evidenciaron fallas en el acceso de periodistas, medios de comunicación y visitas de personas ajenas a estas áreas, permitiendo el cubrimiento de forma unilateral, por funcionarios del Gobierno Nacional e Integrantes de las FARC EP.
- No se pudo consolidar oportunamente, la información del armamento y material de guerra que portaba las FARC-EP al ingreso a las ZVTN y PTN.

¹⁹³ De las 10 violaciones graves 2 están relacionadas con violaciones sexuales por las partes: 1) El 28 de diciembre de 2016 en la Vereda El Progreso, municipio de Tibú, en el departamento de Norte de Santander, relacionado con el abuso sexual de una niña menor de edad por parte de un integrante del Ejército Nacional, 2) el 10 de mayo, en la zona veredal Vidrú, en Antioquia, relacionado con un intento de abuso sexual a dos menores de 3 y 9 años por parte de un miembro de las Farc.

¹⁹⁴ Mecanismo de Monitoreo y Verificación, “Informe de Cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación”, (Bogotá, septiembre 2017), https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf



- Falta de protocolos para las milicias de las FARC-EP, generando confusión sobre las actividades de monitoreo y verificación a realizar.
- En algunas ZVTN y PTN, se presentaron brotes de enfermedades tales como malaria, dengue, hepatitis, enfermedades respiratorias, derivadas de la afectación a las condiciones de salubridad e interacción con el medio ambiente¹⁹⁵.

En cuanto al subtema relativo al **acantonamiento de tropas para el cese al fuego** se monitorean un total de 15 disposiciones de las cuales 14 (93%) se han implementado completamente, y una disposición (7%) ha alcanzado un nivel de implementación intermedia.

El retraso en la construcción y dotación de las ZVTN y PTN, así como en la llegada de las FARC-EP a las mismas -mes y medio después de lo inicialmente preestablecido en el calendario inicial del Acuerdo-, generó una cascada negativa en otros procesos clave para la implementación como la consolidación de listados para la acreditación y certificación de los excombatientes, retrasos en el cumplimiento del calendario inicial de la dejación de armas y el consolidado de información relativa a la ubicación de caletas.

No obstante, se establecieron las 19 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), con el fin de llevar a cabo el acantonamiento de tropas, la dejación de armas y las actividades preparatorias para la reincorporación. El protocolo del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de Armas (DA), reguló el funcionamiento de las ZVTN y PTN. Este protocolo fue monitoreado por el MMV para lo cual instaló sedes y desplegó observadores en las 19 ZVTN y los 7 PTN.

Para el 19 de febrero de 2017, fecha en la que concluyeron los desplazamientos de las FARC-EP, se concentraron 6,934 combatientes, en las ZVTN y PTN. Posteriormente, en una segunda fase de movimientos llegaron 2,256 milicianos a las zonas para realizar el proceso de certificación y acreditación. Finalmente, en la ZVTN La Guajira, ubicada en el municipio de Mesetas – Meta, se instaló el “Pabellón Especial para la Paz”, el cual llegó a albergar 507 excarcelados para recibir los beneficios jurídicos de libertad condicional y amnistía¹⁹⁶. Este proceso refleja el 93% de implementación completa a la fecha.

Durante los ocho meses y medio de duración de las ZVTN y PTN¹⁹⁷, además del proceso de dejación de armas, se realizaron actividades preparatorias para la reincorporación como afiliaciones al sistema de salud, atención médica, brigadas de salud, jornadas de vacunación, jornadas de cedulação, cursos de formación y actividades lúdicas y recreativas, entre otras. Asimismo, en las 26 ZVTN y PTN se instalaron 26 puntos de atención medica con dotación de equipamiento, medicinas, personal sanitario (médicos y enfermeros) y ambulancias. Esta actividad

¹⁹⁵ Mecanismo de Monitoreo y Verificación, “Informe de Cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación”, (Bogotá, septiembre 2017), https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf

¹⁹⁶ Mecanismo de Monitoreo y Verificación, “Informe de Cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación”, (Bogotá, septiembre 2017), https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf

¹⁹⁷ Del 1 de diciembre de 2016 al 15 de agosto de 2017.





de implementación refleja el 7% de implementación intermedia pues aún se continúan llevando a cabo actividades preparatorias para la reincorporación en el marco de la estrategia de reincorporación temprana.

Si bien el traslado de las FARC-EP a las zonas comparativamente con otros procesos avanzó con relativa rapidez, de acuerdo con el calendario establecido en el Acuerdo Final, dicho proceso debía culminar el 30 de diciembre. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones en las que se encontraban las zonas y puntos en ese momento, entre otras dificultades, solo hasta el 18 de febrero lograron llegar los últimos combatientes de las FARC a las diferentes ZVTN y PTN. Debido a estos retrasos en la construcción de las zonas, las FARC-EP tuvieron que construir campamentos improvisados en condiciones mínimas de habitabilidad y en algunos casos generaron problemas de salubridad.

Adicional a los impactos negativos generados por los retrasos en la adecuación de las zonas, no se suscribieron a tiempo los contratos de arrendamiento de los terrenos donde se instalaron las zonas, e incluso la propietaria del terreno de uno de ellos está cuestionada y hay cuestionamientos a empresas constructoras encargadas de levantar la infraestructura de las ZVTN y PTN¹⁹⁸. Así mismo, se presentaron incumplimientos en cuanto a los límites de ubicación de la Fuerza Pública respecto a centros poblados y viviendas y se presentaron en algunas zonas, graves afectaciones de las comunidades en cuanto a las libertades y derechos de la población civil¹⁹⁹.

Aunque las ZVTN y PTN han finalizado, la construcción y adecuación de varios de los hoy Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) aún no ha terminado. Esta y otras situaciones han generado condiciones difíciles de salubridad, habitabilidad y escases de abastecimiento, afectando la confianza en el proceso por parte de los excombatientes, lo que los ha motivado, en muchos casos, a abandonar estos espacios.

En cuanto a la sociedad civil, está también se ha visto afectada negativamente por esta situación. El inicio de la instalación de las ZVTN y PTN generó una gran expectativa en las comunidades aledañas debido a los beneficios que estas obtendrían al albergarlas en sus territorios. Sin embargo, los proyectos de pequeñas infraestructuras comunitarias no iniciaron a tiempo lo que ha generado inconformidad para algunas de las comunidades.

El subtema sobre el proceso de **dejación de armas** contiene ocho disposiciones de las cuales una (13%) cuenta con un nivel de implementación mínimo, otra (13%) está en un estado de implementación intermedia, y seis (75%) se han implementado completamente.

El proceso de dejación de armas presentó leves retrasos. No obstante, en comparación con otros procesos, el tiempo en el que se llevó a cabo fue corto y con fases bien definidas. El proceso dejó una relación positiva de 1.3 armas entregadas por guerrillero haciendo de este uno de los

¹⁹⁸ PTN La Florida (Bajo Atrato).

¹⁹⁹ Dialogo Intereclesial por la Paz- DIPAZ, “Informe de veeduría humanitaria, 180 días de camino hacia la vida civil”, (Bogotá, mayo 2017), <http://www.justapaz.org/images/pdf/Informe-final-Dipaz-Mayo-2017.pdf>





porcentajes más altos de armas por excombatiente observados en los programas de desarme post-guerra civil desde 1989²⁰⁰.

El 11 de marzo, posterior al arribo de las FARC-EP a las ZVTN y PTN, el proceso de dejación de armas inició una vez el CI-MM&V recibió las armas de 140 miembros de las FARC-EP que hacían parte del MMV. Para mediados de junio, el CI-MM&V confirmó que había almacenado el 60% de las armas de los miembros de las FARC-EP en los contenedores y a finales de ese mismo mes, confirmó que había finalizado el proceso de almacenamiento de la totalidad de las armas llevadas a los campamentos por los miembros de las FARC-EP. Entre julio y agosto, los contenedores de los 26 campamentos se trasladaron a un almacén central ubicado en las afueras de Bogotá, y el 16 de agosto comenzó la destrucción de las armas²⁰¹.

Durante el mandato de la Misión de la ONU, se lograron destruir las armas y los explosivos de 750 caletas y el resto de caletas serán destruidas por la Fuerza Pública en coordinación con las FARC. El 22 de septiembre el CI-MM&V informó al Gobierno de Colombia sobre la finalización de sus actividades relacionadas con la dejación de las armas, incluida la eliminación de las armas recogidas en las zonas y puntos, el material extraído de las caletas y todo material inestable. En el proceso de dejación de armas, la Misión recogió un total de 8.994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911m de cordón detonante²⁰².

A pesar de los avances alcanzados en cuanto a la dejación de armas, las demoras logísticas en las construcción y adecuación de las ZVTN y PTN, así como el retraso en el calendario para el arribo de las FARC-EP a estas zonas de acantonamiento, retrasaron el comienzo de las principales actividades del proceso de dejación de armas. A raíz de lo anterior el 29 de mayo se acordó un nuevo cronograma, más breve, para la entrega de armas en tres etapas: el 30% el 7 de junio, el 30% el 14 de junio y el resto el 20 de junio²⁰³.

Así mismo, y debido a que las FARC-EP no contaban con una lista consolidada de las caletas, fue necesario esperar a que cada frente arribara a las zonas para aportar información sobre sus caletas, proceso que también se retrasó debido a la lentitud en la construcción en las ZVTN y PTN. Lo anterior, sumado al número de caletas reportadas, el cual fue mucho mayor al pronosticado y la ubicación muchas veces difícil de acceder por temas de logística y seguridad, llevó a que la fecha establecida en el cronograma del protocolo del CFHBD y DA (1 de junio de 2017) se extendiera hasta el 15 de septiembre de 2017.

Hasta el primero de septiembre de 2017, el Componente Internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (CI-MMV), con el apoyo de FARC, extrajo 750 caletas, quedando

²⁰⁰ Cálculo realizado por la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, a partir del “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, (Nueva York, septiembre 2017).

²⁰¹ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, (Nueva York, septiembre 2017), <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2017.shtml>

²⁰² Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, (Nueva York, septiembre 2017), <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2017.shtml>

²⁰³ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, (Nueva York, septiembre 2017), <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2017.shtml>



pendientes por extraer 272. Durante el tiempo que el CI-MMV estuvo a cargo de este proceso, se avanzó rápidamente logrando destruir más del 80% de las caletas reportadas y se informó oportunamente a la opinión pública sobre los resultados de ese proceso. Actualmente, la Fuerza Pública, en colaboración con las FARC, es responsables de la extracción de las caletas restantes. En los últimos meses, en un proceso de tres fases se han extraído 215 caletas. Aún faltan por extraer 170 de las cuales no se tiene información suficiente para elaborar un plan de extracción. Es importante finalizar formalmente este proceso cuanto antes, acompañado de una efectiva comunicación a la opinión pública de modo que no se siga afectando la confianza y legitimidad ganada durante el proceso de dejación de armas. Así mismo, es importante cumplir con el compromiso de la construcción de los tres (3) monumentos con las armas destruidas. Por el momento, solo se han definido los lugares donde se ubicarán: Bogotá, New York (sede central de las Naciones Unidas) y La Habana, Cuba. El avance en la implementación de este proceso impacta positivamente otros aspectos clave de la implementación como los de reparación simbólica.

Enfoques transversales

- El MMV tripartito desarrolló un plan de género que estableció la visibilización y participación femenina, designando puntos focales de género en sus tres niveles a fin de concientizar y atender correctamente durante sus actividades en el terreno, la ruta de atención para víctimas de la violencia basada en género, de acuerdo a las necesidades específicas de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, mediante la creación y distribución de una cartilla sobre el apoyo entregado por la ley Colombiana (la justicia, el apoyo psicológico, la salud y la protección). Sin embargo, es de destacar de los 1,136 monitores solo 187 eran mujeres (19 Gobierno Nacional, 59 FARC-EP y 109 ONU)²⁰⁴.
- El enfoque étnico no se trabajó por parte del MMV.
- En el momento de decidir la localización de las ZVTN y PTN y su posterior construcción, no se tuvo en cuenta las comunidades indígenas que se situaban en algunos territorios. Esto generó varios conflictos y resistencias de estas comunidades, sobretodo en el departamento del Cauca²⁰⁵.

Tema 8. Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses

Un cese el fuego y un proceso de dejación de armas exitoso se tiene que complementar con un proceso de reincorporación a la vida civil, económica, social y política de los excombatientes. Es un proceso fundamental para sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. La reincorporación a la vida civil debe ser un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considere los intereses de las comunidades receptoras, las personas en proceso de reincorporación y sus familias, incluida las necesidades diferenciadas de las mujeres, de los

²⁰⁴ Mecanismo de Monitoreo y Verificación, “Informe de Cierre de actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación”, (Bogotá, septiembre 2017), https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf

²⁰⁵ Diálogo Intereclesial por la Paz- DIPAZ, “Informe de veeduría humanitaria, 180 días de camino hacia la vida civil”, (Bogotá, mayo 2017), <http://www.justapaz.org/images/pdf/Informe-final-Dipaz-Mayo-2017.pdf>





jóvenes y de los heridos de guerra. Implica también la transformación de la guerrilla en un partido político legal que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional. El proceso de reincorporación debe ser la expresión más clara que ratifica el compromiso de las FARC-EP y del Estado para contribuir a la terminación del conflicto armado.

A continuación, el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación.

Tabla 8. Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político)

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Reincorporación Política	3.2.1.1, 3.2.1.2	13	2 (15%)	1 (8%)	2 (15%)	8 (62%)
Reincorporación económica y social	3.2.2	23	5 (22%)	3 (13%)	8 (35%)	7 (30%)
Reincorporación para menores de edad	3.2.2.5	3	0 (0%)	0 (0%)	1 (33%)	2 (67%)
Total		39	7 (18%)	4 (10%)	11 (28%)	17 (44%)

De las 39 disposiciones que comprenden este tema, siete (18%) no se han iniciado, otras cuatro (10%) han tenido avances mínimos de implementación, once (28%) están en la categoría de implementación intermedia y 17 disposiciones (44%) han sido implementadas completamente.

De las 13 disposiciones que componen el subtema sobre **reincorporación política**, dos (15%) no se han iniciado, una (8%) ha tenido avances mínimos, dos (15%) están en un estado de implementación intermedia y ocho (62%) han sido implementadas completamente. En comparación con el primer informe del Instituto Kroc en el que se reportó un 38% de implementación completa, se observa actualmente un incremento sustancial que se debe principalmente a la creación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en octubre de 2017. No obstante, es urgente avanzar con mayor efectividad en la implementación de medidas relacionadas con las garantías de seguridad y protección para poder consolidar lo logrado y garantizar su participación. Así, mismo es importante sostener estos avances y consolidarlos.

Previo a la creación del partido político FARC, se observaron eventos clave que mostraron avances en la implementación de este subtema. Por un lado, la participación en los debates en el Congreso relacionados con los proyectos sobre el Acuerdo de Paz, de seis (6) voceros escogidos por las FARC (3 en Cámara y 3 en Senado- del movimiento político Voces de Paz)²⁰⁶. Así mismo, se realizó el congreso constitutivo del nuevo partido en donde se definió su nombre “Fuerza

206 Ley 1830 de 2017, “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 5ª de 1992”, marzo 6 de 2017, Diario Oficial <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201830%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>



Alternativa del Común – FARC”, sus estatutos y las listas para participar en las elecciones de Senado y Cámara, así como su candidato presidencial. Se aprobó el Acto Legislativo 03 de 2017 mediante el cual se habilita la creación del nuevo partido, el centro de pensamiento y se garantiza por dos periodos electorales las 5 curules en cámara y 5 en el senado para el nuevo partido.²⁰⁷ Igualmente, se nombró y aprobó al vocero de la FARC ante la sala plena del CNE.²⁰⁸

Entre el 11 de noviembre y el 11 de diciembre, plazo para la inscripción de los candidatos, la FARC inscribió a 74 candidatos, de los que el 39% eran mujeres²⁰⁹, para participar en las elecciones al Congreso (23 candidatos al Senado y 51 a la Cámara de Representantes) en Bogotá y en cinco departamentos. La lista de candidatos comprendía a ex miembros de las FARC-EP y a representantes de la sociedad civil, el mundo académico y los sindicatos²¹⁰.

A pesar de los avances en el proceso de implementación de este subtema se han presentado varias dificultades. En varias ocasiones, los seis (6) voceros escogidos por las FARC para participar en los debates en el Congreso relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, denunciaron la falta de voluntad política de los congresistas para tramitar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. A finales de 2017, se generó polémica pública debido a que los candidatos del nuevo partido político FARC, conservaban sus inhabilidades políticas y antecedentes disciplinarios, lo cual les impedía inscribirse y participar en las elecciones. Sin embargo, la Corte Constitucional aclaró que la suspensión de las condenas impuestas a los ex miembros de la FARC, también aplicaba a su inhabilitación política²¹¹. Es importante mencionar que esta suspensión de inhabilidades no es absoluta.

Así mismo, el nuevo partido tuvo muchos inconvenientes para acceder a los recursos prometidos en el Acuerdo para su funcionamiento²¹² lo que principalmente refleja el 15% de implementación intermedia. Por un lado, los bancos tenían impedimentos legales para abrir cuentas bancarias a varios de los excomandantes (entre estos Pablo Catatumbo director del partido FARC) por encontrarse en la lista Clinton y otras bases de datos internacionales, lo que llevó al partido FARC a cambiar de representante legal para poder recibir los recursos. Por otro lado, el partido también tuvo inconvenientes para acceder a los recursos para llevar a cabo su campaña electoral para senado y cámara. En algunos casos, a pesar de tener la cuenta, los desembolsos de dinero se

207 Acto Legislativo No. 03 de 2017, “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, mayo 23 de 2017. disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

208 “Vocero de Farc en el Congreso estará en el CNE”, El Espectador, 13 de diciembre de 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/vocero-de-farc-en-el-congreso-estara-en-el-cne-articulo-728205>

209 Hasta el momento no contamos con estadísticas desagregadas por pueblos étnicos.

210 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia”, (Nueva York, diciembre de 2017),

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/1117&referer=http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2017.shtml&Lang=S

211 “Así quedó establecida la participación en política de las Farc”, *El Tiempo*, 15 de noviembre 2017, Bogotá, Colombia, disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/asi-queda-establecida-la-participacion-en-politica-de-las-farc-151502>

212 En el Acuerdo Final se estipula que “El partido o movimiento político que constituyan [las FARC-EP] recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma previa del Acuerdo Final. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos”. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 44.





efectuaron pocos días antes de la fecha de cierre de campañas. Esto llevó a que el partido FARC no contara con todos los recursos para su campaña en igualdad de condiciones frente a los otros partidos políticos²¹³.

No obstante, uno de los principales retos para la participación efectiva del nuevo partido político FARC, ha sido la falta de garantías de seguridad. Durante la campaña política adelantada por este partido en 2018, las principales dificultades se relacionan con las garantías de seguridad y protección. La falta de implementación de estas medidas ha llevado a que varios ex miembros o familiares de miembros de la FARC sean asesinados y amenazados. La sociedad civil y algunos grupos políticos han rechazado abiertamente con protestas la llegada del nuevo partido político FARC, lo cual les ha dificultado realizar campaña. Los hechos de agresión más relevantes se dieron en los departamentos del Quindío, Caquetá y Valle del Cauca, los cuales dejaron varios heridos, además de daños materiales a vehículos y una sede sindical. Esto llevó al partido FARC a suspender sus actos de campaña hasta no tener las suficientes garantías²¹⁴. Situación que se mantuvo hasta el día de las elecciones parlamentarias.

La falta de implementación de las medidas de seguridad y protección para los miembros del nuevo partido político FARC, ha dificultado el ejercicio efectivo de su derecho a la participación política. No contar con las suficientes garantías de seguridad y protección genera un impacto negativo en varios subtemas del Acuerdo Final, principalmente sobre el Punto 2. Si el nuevo partido FARC no puede ejercer su derecho a la participación política, otros movimientos políticos y sociales que quieran participar, van a dudar en hacerlo por falta de garantías de seguridad y protección. Por lo tanto, varios de los compromisos del Punto 2 del Acuerdo, que tiene la aspiración de generar una apertura democrática con la entrada de nuevos grupos políticos a la arena pública, se dificultan. Igualmente, si no hay garantías para el ejercicio de la política, se pone en riesgo la aspiración fundamental del Punto 3 “Fin del Conflicto”, que se refiere a la dejación de armas para entrar en la arena política y defender sus ideales por vías democráticas. En últimas, sin garantías de seguridad y protección, no hay una verdadera apertura democrática y esto puede resultar en un fenómeno de reincidencia lo que reversaría los logros obtenidos durante la dejación de armas y las etapas iniciales del proceso de reincorporación. Esta situación está directamente vinculada con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) que se desarrolla y analiza más adelante.

La reincorporación política a su vez depende y está articulada a gran parte de las medidas del Punto 2 cuyo objetivo es la apertura democrática. En ese sentido el retraso en la implementación de buena parte de las medidas del Punto 2, pueden generar cascadas negativas en la reincorporación de la FARC, como partido político que se inserta en el sistema electoral, partidista y de oposición. En el nuevo Gobierno, FARC entra a interlocutar directamente como un partido político más, si bien no todos los excombatientes en proceso de reincorporación hacen parte del mismo. Dado que los

²¹³ Equipo Técnico (CSIVI FARC), entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 27 de febrero del 2018.

²¹⁴ Consejo Político Nacional – Fuerza Alternativa del Común FARC, “Hemos decidido suspender las actividades de campaña, hasta tanto contemos con las garantías suficientes”, (Bogotá, Febrero de 2018), <https://goo.gl/CLNjnk>





otros componentes de reincorporación están en implementación es importante tener claridad sobre los canales de diálogo e interlocución entre el Gobierno y FARC.

El subtema sobre **reincorporación económica y social** contiene un total de 23 disposiciones de las cuales cinco (22%) no han iniciado, tres (13%) han tenido avances mínimos de implementación, ocho (35%) se encuentran en la categoría de implementación intermedia y otras siete (30%) se han implementado completamente.

Algunas de las medidas preparatorias para la reincorporación tienen avances significativos, sin embargo, hace falta mayor claridad sobre la perspectiva de reincorporación de mediano y largo plazo, así como de la implementación efectiva de las medidas de seguridad y protección. Esto, con el fin de disminuir la incertidumbre que se está generando en los excombatientes sobre su seguridad física y económica. Es necesario acelerar la puesta en marcha de la Política Nacional de Reincorporación de largo plazo, así como la dotación de tierras para la implementación de los proyectos productivos.

De acuerdo con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a la fecha se han observado algunos avances importantes en materia de reincorporación económica y social como la puesta en marcha de algunas medidas preparatorias para la reincorporación tales como: la expedición de más de 12.000 cédulas, la apertura de 12.479 cuentas bancarias, afiliación al sistema de seguridad social de 11.649 excombatientes, brigadas de salud en las ZVTN y PTN, instalación y dotación de puestos de salud en las 26 zonas, 3.418 personas en procesos de alfabetización en los ETCR, cursos de formación para el trabajo por parte del SENA, y la realización del censo por parte de la Universidad Nacional, entre otros. Esta actividad refleja el 35% de implementación intermedia.

A junio de 2018, 12.995 excombatientes habían recibido el pago único de normalización (2 millones de pesos) y 11.534 son beneficiarios del pago de renta básica que equivale al 90% del salario mínimo.

Por su parte, la creación de la institucionalidad para la reincorporación (Consejo Nacional de Reincorporación y ECOMUN), la entrega de la lista de miembros de las FARC-EP, la aplicación del Censo de excombatientes y la selección de los voceros de las FARC, reflejan el 30% de implementación completa. Así, se avanzó con la creación de ECOMUN, la conformación de 70 cooperativas en los 26 ETCR, la capacitación de 7.011 excombatientes en economías solidarias, y la asociación de 3.276 personas a ECOMUN (875 mujeres y 1996 hombres). No obstante, la mayoría de las cooperativas están a la espera de concluir el proceso de legalización y solo ocho (8) se han constituido legalmente y están en condiciones de operar²¹⁵.

En el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) se creó el comité técnico para la aprobación de proyectos productivos y, en el marco del aporte que realiza el Programa de Naciones Unidas

²¹⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General" (S/2018/723, 20 de julio de 2018).



para el Desarrollo (PNUD) en esta materia, se desplegaron 26 estructuradores de proyectos. Se ha constatado también el inicio de proyectos productivos en varios ETCR con el apoyo e iniciativa de la cooperación internacional y la sociedad civil.

A la fecha, el CNR ha sesionado 73 veces y ha diseñado el programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, la estrategia de reincorporación temprana y ha creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), los cuales han sesionado 138 veces. Así mismo, se han desplegado alrededor de 113 enlaces territoriales de la ARN a los ETCR, se creó la Unidad Técnica para la Reincorporación, se nombró su coordinador y está listo el proceso de contratación del resto del equipo. Adicionalmente, algunos de los antiguos mandos medios de las FARC–EP, serán contratados para que lideren los CTR entre otras funciones²¹⁶.

A 16 de mayo de 2018, 315 personas acreditadas mediante resoluciones de la OACP están pendientes por notificar; y aún falta por acreditar a 1.604 personas. De éstas, 216 se encuentran privadas de la libertad (PPL)²¹⁷.

A pesar de los avances descritos, se observan varios retos y dificultades que tienen impactos negativos en la implementación del Acuerdo Final. Por un lado, a la fecha, ECOMUN no es del todo operacional, pues sus miembros no se reúnen con regularidad, no cuentan con una gerencia clara, ni un plan estratégico para su sostenibilidad y crecimiento. Aunque el número de cooperativas que han sido creadas en el marco de ECOMUN (70 cooperativas) es alentador, los trámites de legalización de las mismas han sido engorrosos y han retrasado los procesos asociativos. La mayoría de los proyectos son de vocación agrícola y requieren de tierras y aunque ya hay algunos caminos que dan claridad sobre como adquirir la tierra para los proyectos productivos, ésta aún no ha sido adquirida. Igualmente, la puesta en marcha de proyectos productivos que involucran los 8 millones de pesos estipulado en el Acuerdo ha sufrido retrasos y al 15 de junio de 2018, solo seis (6) proyectos han sido aprobados por el CNR, de los cuales solamente 2 han recibido los desembolsos (Miravalle e Iconconzo), pero aún no han iniciado su ejecución en el territorio.²¹⁸ En este sentido, es prioritario definir las tierras donde se desarrollarán los proyectos productivos, además de acelerar la formulación, aprobación y puesta en marcha de estos proyectos. Adicional a esta situación, existe tensión entre los modelos de reincorporación colectiva e individual. Es importante resaltar que es bastante probable que ambos modelos serán necesarios para responder a las necesidades e intereses diferenciados de los hombres y mujeres excombatientes.

Gran parte de los excombatientes se han marchado de los ETCR, generalmente por ir a visitar a sus familias o atender asuntos personales o del partido FARC. No hay un mecanismo de seguimiento claro y hay varias voces que afirman que una parte de los excombatientes están trabajado informalmente para no perder los beneficios económicos de la reincorporación (sobre

²¹⁶ Asesores (Dirección General - Agencia para la Reincorporación y la Normalización), entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 4 de julio de 2018; Miembros (Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, julio 4 de 2018.

²¹⁷ Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).

²¹⁸ Documento de precisiones ARN – al informe del Instituto Kroc Julio 25 de 2018.





todo la renta básica mensual y pago de seguridad social) e incluso algunos están integrando nuevas y antiguas estructuras criminales²¹⁹.

Aprobado el CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP” es fundamental para la reincorporación sostenible de las FARC, su implementación oportuna y eficaz. La Política busca,

[...] (i) el fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; (ii) la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; (iii) la generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades; y (iv) la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. El plan tendrá una vigencia de ocho años (hasta 2026) y su costo estimado es de 265.270 millones de pesos, que serán aportados por las entidades responsables de la implementación de las acciones para el cumplimiento de dicha política²²⁰.

La implementación de esta política enfrenta varios retos, de los cuales cabe destacar tres: 1) Lograr la articulación interinstitucional de las 19 instituciones del Estado, además de las entidades territoriales y actores privados, involucradas en su implementación. 2) Garantizar los recursos para su implementación, teniendo en cuenta que no se dispone de recursos nuevos, sino los del presupuesto de cada entidad, lo cual las obliga a reorganizar sus finanzas internas para poder responder a su responsabilidad en materia de implementación de esta política. Y, 3) Garantizar una implementación de calidad que incluya y haga realmente transversales los enfoques de género y étnico, tanto para la reincorporación individual como colectiva.

Lo anterior debe ir de la mano de implementación efectiva de garantías de seguridad para los excombatientes, sus familias y las comunidades, y las medidas de seguridad jurídica y económica. De lo contrario la incertidumbre sobre su proceso de reincorporación pueda derivar en reincidencias y nuevos ciclos de violencia. Es perentorio poner en marcha esta política con el propósito de que los excombatientes tengan un horizonte claro a mediano y largo plazo en su proceso de transición a la vida civil. Es primordial que en la implementación de esta política se contemple la diversidad de la población excombatiente, los distintos roles y rangos que desempeñaron dentro del grupo armado y las realidades territoriales donde se da la reincorporación.

²¹⁹ Misión Cauca, entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, septiembre de 2018; Fundación Ideas para la Paz, “Comunicado sobre la reincorporación de las FARC”, (Bogotá, noviembre de 2017), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1603>; “El 55% de los exguerrilleros de las Farc han abandonado las zonas veredales, dice la ONU”, *El País*, noviembre de 2017, <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/el-55-de-los-exguerrilleros-de-las-farc-han-abandonado-las-zonas-veredales-dice-la-onu.html>; Insight Crime, “La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: “Los Invisibles””, (Bogotá, marzo de 2018), pag.20, <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/03/La-nueva-generacion-C3%B3n-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>

²²⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3931, “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC- EP”, junio 22 de 2018.



[...] se han registrado 32 nuevos asentamientos de excombatientes de la antigua guerrilla de las Farc [...] Según la ONU, las razones por las que los exguerrilleros se han desplazado de las antiguas zonas veredales, son múltiples y comprenden desde encuentros familiares y actividades políticas, hasta la búsqueda de lugares más apropiados para su reincorporación. ‘La frustración creciente por la falta de oportunidades es también un motivo importante. En algunos lugares, muchos ex miembros de las Farc se han unido a grupos ilegales o disidentes’²²¹.

La gran mayoría de proyectos e iniciativas de reincorporación desarrollados en los y alrededor de los ETCR, se llevan a cabo con el apoyo de la cooperación internacional o por iniciativa propia de los excombatientes. Esto ha mantenido el proceso de reincorporación activo en varios ETCR, e incluso hay experiencias, como en Cauca y otros departamentos, de espacios de diálogo permanente de varios actores, los cuales desde sus propios recursos intentan subsanar las necesidades más inmediatas de los excombatientes y las comunidades aledañas.

Actualmente más de 25 proyectos en el marco de la reincorporación en temas productivos, salud, educación son apoyados por la cooperación internacional (UE, Noruega, Suecia, Alemania, OIM, UNICEF, entre otros). Así mismo, alrededor de 27 proyectos de autoabastecimiento en los ETCR vienen siendo apoyados por la Embajada de Suecia en los últimos meses, teniendo en cuenta que hasta el 30 de junio el gobierno nacional hará la entrega de suministro y abastecimiento de alimentos en los ETCR²²². (Ver Anexo D)

Los niveles de implementación no iniciada y mínima, reflejan falta de claridad sobre la perspectiva de reincorporación de mediano y largo plazo, así como de la implementación efectiva de las medidas de seguridad y protección. Es necesario acelerar la puesta en marcha del CONPES 3931 (Política Nacional para la Reincorporación), así como la dotación de tierras para la implementación de los proyectos productivos.

El subtema sobre **reincorporación para menores**, es monitoreado a través de tres disposiciones de las cuales dos (67%) se ha implementado completamente (la elaboración del Programa Especial de Reincorporación para menores y los ajustes normativos para su implementación) y una (33%) están en un estado de implementación intermedia (la implementación misma del Programa).

El 15 de mayo de 2016 desde la Mesa de La Habana se emitió el comunicado conjunto No. 70, que refleja el acuerdo al que llegaron las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP, acerca de la salida de menores de 15 años de los campamentos de las FARC-EP y en el que afirman

²²¹ “Excombatientes de FARC se agruparon en 32 nuevos lugares”, *El Espectador*, 20 abril de 2018,

<https://colombia2020.elespectador.com/pais/excombatientes-de-farc-se-agruparon-en-32-nuevos-lugares>

²²² El Tiempo, “Desde julio los ex-Farc ya no recibirán provisiones del Gobierno”, (Bogotá, abril de 2018),

http://m.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/en-julio-gobierno-dejara-de-enviar-provisiones-a-zonas-de-reincorporacion-de-farc-200588?cid=EMA_CON_PUB-COR-BOLDIA





su compromiso con la elaboración de una hoja de ruta para la salida de todos los demás menores de edad y un programa integral especial para su atención²²³.

El 26 de enero de 2017, el Consejo Nacional de Reincorporación aprobó los principales lineamientos del programa especial para atender a los adolescentes y jóvenes que salieran de los campamentos del entonces grupo guerrillero, en virtud de lo dispuesto en el punto 3.2.2.5 del Acuerdo Final. Así, el Programa ‘Un Camino Diferencial de Vida’ se plantea a través de cuatro procesos: i) el de salida y acogida; ii) el de restablecimiento de derechos; iii) el de reparación integral y, iv) el de reincorporación e inclusión social²²⁴. El proceso de salida se desarrolló en tres fases. La primera tuvo lugar en virtud de lo acordado en la Mesa de Conversaciones y en los Comunicados Conjuntos 70, 96 y 97 de 2016. Posteriormente, tras aprobarse el protocolo de salida, en 13 operaciones distintas, salió otro grupo de menores que fueron trasladadas a nueve (9) Lugares Transitorios de Acogida (LTA)²²⁵. Finalmente, con ocasión del fin del proceso de dejación de armas, el 14 de agosto de 2017 el CNR aprobó un protocolo para la salida de un último grupo²²⁶.

En total, llegaron 116 personas a los nueve (9) LTA ubicados en Putumayo, Arauca, Caquetá, Meta, San José de Guaviare, Cauca y Antioquia. Actualmente, todos los LTA están cerrados y los menores fueron reubicados ya sea en hogares sustitutos (10), casas de protección del ICBF (16), con sus familias (84) o, una vez cumplieron la mayoría de edad, decidieron volver a los ETCR (13)²²⁷.

El proceso de restablecimiento de derechos, que se llevó a cabo durante la estadía de los menores en los LTA, fue liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través de los defensores de familia. Respecto al proceso de reparación integral, liderado por la Unidad para la Reparación Integral a la Víctimas del Conflicto Armado (UARIV), cabe destacar que se le tomó la declaración al 100% de los menores. Actualmente se están pagando las indemnizaciones y a junio de 2018, 79 personas recibieron ayuda humanitaria, dos (2) personas no la cobraron, 20 ayudas fueron postergadas por medida de protección del ICBF y ocho (8) solicitudes se encuentran en validación documental²²⁸.

En cuanto al proceso de reincorporación e inclusión social a cargo de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), es

²²³ Mesa de Conversaciones del Proceso de Paz en Colombia, “Comunicado Conjunto No. 70”, (La Habana, Cuba, mayo de 2016), <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-70-15-de-mayo-de-2016-1463349969.pdf>

²²⁴ El documento general que orienta la implementación del Programa “Un Camino Diferencial de Vida” fue aprobado por el CNR en el mes de febrero de 2017 y tuvo algunos ajustes adicionales en el mes de mayo de 2018. Gobierno de Colombia, “Lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para el programa integral especial de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP”, 5 de febrero de 2018, <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180309-lineamientos-reclutamiento.pdf>

²²⁵ En total se instalaron 11 Lugares Transitorios de Acogida (LTA) para la recepción de los menores de edad, de los cuales solo 9 fueron utilizados. Asesora (Dirección, Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 15 de enero de 2018.

²²⁶ Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, “Colombia ante la prevención del reclutamiento, utilización y uso contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley”, (Bogotá 2017)

²²⁷ Funcionarios (Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de julio de 2018.

²²⁸ *Ibid.*



importante resaltar que ya inició con el tránsito de los menores que cumplieron su mayoría de edad. A la fecha, hay 93 personas que ya cumplieron la mayoría de edad, de las cuales 81 ya están recibiendo los beneficios de la ARN (pago de normalización y asignación básica) mientras los otros 12 continúan bajo medida de protección del ICBF. Asimismo, 69 hogares y 86 familias se han incluido en los programas UNIDOS, FES y Más Familias en Acción. Finalmente, en cuanto a los avances es de destacar los dos pilotos aprobados por el CNR y apoyados por UNICEF, (Empoderamiento de líderes juveniles y Atención psicosocial), que complementan el programa²²⁹.

Aunque se han realizado los ajustes normativos necesarios para su implementación, en la práctica no se observa un accionar articulado entre las instituciones responsables que permita la adecuada implementación de este programa.

Actualmente, la articulación entre la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el ICBF, el CNR, la UARIV y la ARN, no es clara. La “flexibilidad” que el programa tiene como uno de sus principios orientadores resulta en un proceso “hecho a la medida” para cada uno de los menores, generando más de 120 diferentes procesos o programas, lo que dificulta su implementación, articulación interinstitucional y seguimiento²³⁰. A pesar de los ajustes normativos que se han realizado para la creación e implementación del Programa, varias instituciones y funcionarios siguen aplicando las pautas anteriores de la ruta de desvinculación de menores²³¹.

Es fundamental que estos ajustes se vean reflejados en un accionar coordinado de las instituciones involucradas en la implementación que, a su vez, resulte en los ajustes procedimentales internos necesarios o apropiados en cada una de las entidades involucradas.

Enfoques transversales. Durante las medidas preparatorias para la reincorporación y la estrategia de reincorporación temprana, los enfoques de género, étnico y un enfoque centrado en de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) bajo una perspectiva de derechos no se han trabajado con rigurosidad, y no hay una estrategia clara de articulación institucional con el fin de implementarlos efectivamente. Sin embargo, para la elaboración del Plan Nacional de Reincorporación hay un equipo de género y otro étnico, con el propósito de introducir efectivamente estos enfoques en el diseño del plan y su posterior implementación²³².

El Acuerdo contempla la concertación con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ *Ibíd.*

²³¹ La Plataforma Colombiana por el Protagonismo de niños, niñas y jóvenes; las organizaciones del proyecto “Mi Buena Ventura es Protección en Paz”; el Programa Colombia de terre des hommes – Alemania y la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia – COALICO, “II CONFERENCIA TEMÁTICA: Los derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, uno de los Desafíos de la Paz en Colombia”, (Bogotá, noviembre de 2017)

²³² De acuerdo a la reunión del 26 de enero de 2017 con los Asesores (Dirección General - Agencia para la Reincorporación y la Normalización): “Solo hay una persona en la Agencia para la Reincorporación y Normalización, encargada de la inserción del enfoque étnico en el Plan Nacional de Reincorporación debido a que, de acuerdo al análisis de los resultados del Censo, este no va ser significativo durante la reincorporación, puesto que los excombatientes que quieren regresar a sus comunidades étnicas o indígenas son muy pocos”.





pertenecientes a dichos Pueblos que opten por regresar a sus comunidades. Sin embargo, hasta el momento no hay avances significativos en este proceso.

En materia de reincorporación política y representación de las mujeres, dos (2) de los seis (6) voceros de las FARC en el Congreso son mujeres. En las listas de Senado por parte de la FARC, el partido inscribió 23 candidatos, de los cuales, 7 son mujeres, es decir el 30,4%. En la Cámara de Representantes inscribió 5 listas (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander) con 52 candidatos, de los cuales 20 son mujeres, es decir el 38.4%. De las 10 curules asignadas directamente a la FARC, 8 son hombres y 2 mujeres (Victoria Sandino y Sandra Ramírez, las dos para el Senado).

A modo de recomendación, se sugiere hacer público el programa de reincorporación de menores aprobado en el mes de marzo por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Así como, el informe de veeduría sobre este programa presentado al CNR por parte de la Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO). Además de hacer los ajustes normativos que lleven a una correcta articulación interinstitucional y una efectiva implementación del programa. Se recomienda, por lo tanto, hacer una evaluación de la necesidad de un nuevo marco jurídico adicional al programa que le proporcione recursos propios y mayor independencia y claridad en su implementación.

Así mismo, es necesario terminar de construir y poner en marcha lo más pronto posible el Plan Nacional de Reincorporación, con el fin de que los excombatientes tengan un horizonte claro a largo plazo en su proceso de transición a la vida civil.

Igualmente, es importante poner en la agenda del Consejo Nacional de Reincorporación la construcción conjunta de la ruta de concertación con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos para definir el programa especial de armonización para la reincorporación. Así mismo, la creación de una subcomisión étnica dentro del CNR con el fin de poner en marcha este programa y asegurarse que, en las actuales medidas preparatorias para la reincorporación, se incorpore este enfoque.

Tema 10. Acción Integral contra Minas Antipersonal

Una de las consecuencias más trágicas de los conflictos armados es la instalación y permanencia en el tiempo de minas antipersonal. Eliminar las minas antipersonales y otros explosivos sin explotar es fundamental para la consecución de la paz y la implementación territorial de gran parte de sus medidas. El acuerdo de paz busca “la protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural [lo cual] requiere también asegurar el desminado y



limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar”²³³.

El desminado, es fundamental para proteger a las comunidades, garantizar el derecho a la vida y el bienestar de las comunidades rurales. También es necesario reconocer y atender a las víctimas de estos explosivos y reparar por los daños causados.

A continuación, el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación de este tema.

Tabla 9. Acción Integral contra Minas Antipersonal

Subtema	Apartado del Acuerdo	Disposición	Estado de implementación			
			No iniciación	Mínima	Intermedia	Completa
Acción Integral contra Minas Antipersonal	Transversal, 3 y 4: 4.1.3	2	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
TOTAL		2	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)

El seguimiento del Tema 10 se hace mediante dos disposiciones. Una (50%), se refiere a un programa de desminado y limpieza que ha alcanzado un nivel mínimo de implementación. La otra disposición (50%) se refiere a la contribución de las FARC-EP con la limpieza y descontaminación del territorio, disposición que actualmente está en un nivel intermedio de implementación.

Por tratarse de un subtema con una meta ambiciosa de largo plazo, los avances no se reflejan fácilmente en las cifras y, por lo tanto, no se observan movimientos de las disposiciones de una categoría de implementación a otra en comparación con el primer informe del Instituto Kroc. No obstante, en el 2017 se lograron avances importantes en la estrategia “Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal a 2021”.

En términos de capacidad operativa, por ejemplo, a 30 de junio, se cuenta con 5.692 desminadores certificados, en comparación con los 1.300 que había en junio de 2016²³⁴. En cuanto al desminado y limpieza, desde el segundo semestre de 2016 a junio 2018 se han declarado libres de sospecha de minas aproximadamente 3.9 millones de mts². Desde las primeras operaciones de desminado en 2004, y hasta el primer semestre de 2016 se habían descontaminado 2.6 millones de mts². Es decir, en menos de dos años se logró declarar libre de sospecha de minas antipersonal 50% más de lo que se había despejado en 12 años y medio. Así, y con la entrega de 36 municipios adicionales en julio, Colombia ha logrado declarar 264 municipios libres de sospecha de minas de un total de 673 municipios que registran algún tipo de contaminación²³⁵. Hasta junio 2016 solo cinco (5)

²³³ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 106.

²³⁴ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Avances de la liberación de tierras en Colombia. Información actualizada al 30 de abril”, *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 17 de mayo 2018. http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info_DH-02.jpg

²³⁵ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Colombia liberó cerca del 40% de los municipios contaminados con minas antipersonal: Gobierno”, *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 21 de



municipios habían sido declarados libres de minas²³⁶. Ahora bien, estos avances son principalmente el resultado de la calificación de información a través de los consejos de seguridad. Solo 59 municipios han sido declarados zonas libres de sospecha de MAP y MUSE mediante operaciones de Desminado Humanitario²³⁷. De los 5.948 artefactos destruidos desde el inicio de las operaciones de desminado, solo 701 han sido destruidos desde el segundo semestre de 2016²³⁸.

También es importante resaltar que, a diciembre 31 de 2017 se habían presentado 55 víctimas (16 de la Fuerza Pública y 39 civiles), una reducción del 38 % respecto del mismo periodo en el 2016 (89 víctimas). No obstante, el número de víctimas civiles, especialmente menores de edad y personas pertenecientes a los pueblos étnicos, cada vez representan una mayor parte de las víctimas. Así mismo, preocupa que los primeros seis meses del 2018 muestran un aumento del número de víctimas de minas antipersonal. La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia (Descontamina Colombia) registró 73 víctimas de minas antipersonas hasta junio 30 de 2018, de los cuales 47 han sido civiles, 26% de ellos son menores de edad. Durante el mismo periodo en 2017, fueron 19 víctimas (15 civiles, 40% menores de edad)²³⁹.

Norte de Santander y Nariño han sido particularmente afectados con 19 víctimas reportadas respectivamente. El municipio de Tumaco concentra 17 de estas víctimas, de los cuales 12 fueron civiles y 4 menores de edad. El municipio de Hacarí concentra nueve de las víctimas, de las cuales dos eran civiles²⁴⁰. Estos municipios también tienen el mayor reporte de otro tipo de accidentes de MAP/MUSE²⁴¹.

Otro avance importante es la constitución y certificación de Humanicemos DH en agosto de 2017, el inicio de la capacitación de sus integrantes y la apropiación de los estándares internacionales requeridos. Humanicemos DH, acoge a excombatientes, hombres y mujeres, que estén interesados en realizar labores de desminado e inicialmente tenía como objetivo vincular cerca de 1,200 ex combatientes a estas labores. A principios de 2018 se registró la formulación de dos proyectos para financiar Humanicemos DH, uno por 4 millones de dólares por parte del Fondo Multidonante de

julio 2018. <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/180721-Colombia-libero-cerca-de-40-por-ciento-de-municipios-contaminados-con-MAP.aspx>

²³⁶ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Estado de Intervención municipal de Colombia (actualizado a 30 de abril de 2018)”, *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 17 de mayo 2018. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Documents/1803-Estado-Intervencion-Municipios.zip>

²³⁷ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Operaciones para Descontaminación del Territorio”, *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 17 de mayo 2018.

<http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Operaciones-de-Desminado-Humanitario.aspx>

²³⁸ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Situación del Desminado Humanitario en Colombia”, [Base de datos] *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 30 de junio 2018.

<http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Bases-de-Datos.aspx>

²³⁹ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Estado de Intervención municipal de Colombia (actualizado a 30 de abril de 2018)”, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, 17 de mayo 2018. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Documents/1803-Estado-Intervencion-Municipios.zip>

²⁴⁰ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Base de Víctimas por MAP/MUSE” (actualizada a 30 de junio de 2018)”, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, 26 de julio 2018.

<http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Bases-de-Datos.aspx>

²⁴¹ *Ibid.*



las Naciones Unidas y el otro por 4.3 millones de euros por parte de la Unión Europea y el Fondo Colombia en Paz²⁴².

A la fecha, hay 187 excombatientes en formación con la ayuda de otros operadores como The Halo Trust, Ayuda Popular Noruega (APN) o la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM)²⁴³. Los proyectos incluyen medidas para la auto-sostenibilidad de la organización y entrenamiento *in-situ* con las organizaciones de desminadores establecidas. Adicionalmente, excombatientes de FARC-EP junto con el Ejército, han realizado dos ejercicios de desminado de emergencia conjunto en Rio Grande, Mandarin, Apartado, Antioquia y en Tierra Alta Córdoba. Se espera poder aumentar el número de este tipo de intervenciones por su impacto en temas de generación de confianza entre las partes, pero también con la comunidad. Si bien a la fecha ya hay un grupo de personas de Humanicemos DH iniciando labores en terreno, el proceso de creación y puesta en marcha de esta organización ha sido demorado y el número inicial esperado de integrantes para la nueva organización se redujo en casi un 90%²⁴⁴.

Aunque la entrada de operaciones de Humanicemos DH constituye un avance importante en la articulación del desminado humanitario con el proceso de reincorporación de los excombatientes, aún falta claridad frente a los criterios del desminado como medida con contenido reparador y cómo se dará la articulación con la JEP.

La priorización de municipios para la labor de desminado, sigue esta lógica de reparación, pues no solamente son los más afectados por el conflicto, también son los más afectados por los cultivos ilícitos y concentran más del 50% de las reclamaciones de restitución de tierras. No obstante, no hay evidencia de avances sustanciales en cuanto a la coordinación y articulación de las instituciones encargadas de los programas de restitución, retornos, reubicación y los procesos de construcción de los PDET.

En cuanto a la reincorporación económica y social de las FARC-EP a la vida civil, el censo socio-económico identificó que 426 excombatientes están interesados en vincularse a operaciones de desminado²⁴⁵. No obstante, la FARC han afirmado en varias ocasiones que los programas de desminado humanitario para la reincorporación no han recibido especial atención y la articulación entre las entidades competentes no es clara. Así mismo, el Consejo Nacional de Reincorporación aún no tiene unos lineamientos claros que brinde orientación en la materia.

²⁴² Acción Contra Minas DAICMA, “Informe Ejecutivo Avances dirección para la acción integral contra minas antipersonal mayo 2016 – febrero 2018” (Bogotá, 2018).

²⁴³ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Colombia ya liberó el 33% de los municipios contaminados con minas antipersonal: Gobierno”, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, 4 de abril del 2018, http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/Colombia-ya-libero-33_porcentaje-municipios-contaminados-con-minas-antipersonal.aspx

²⁴⁴ Noguera, Susana. “Indultados, los primeros desminadores de las Farc.” *El Espectador*, 5 de febrero de 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/pais/indultados-los-primeros-desminadores-de-las-farc>; “Cerca de 1.500 guerrilleros se alistan para apoyar el desminado” *El Tiempo*, 11 de abril, 2017. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-apoyan-el-desminado-en-colombia-76988>

²⁴⁵ Universidad Nacional de Colombia, “Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados generales”, Fundación Arco Iris, 6 de julio, 2017. <http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2017/07/Presentación-rueda-de-prensa-Julio-6-2017-1.pdf>; “Excombatientes de Farc empezarán desminado humanitario en Caquetá”, *LaFM*, 23 de enero, 2018. <https://www.lafm.com.co/nacional/excombatientes-de-farc-empezaran-desminado-humanitario-en-caqueta/>





Adicionalmente y quizás el principal reto para el desminado humanitario y la contribución de los excombatientes de las FARC-EP al proceso, es la falta de seguridad en el territorio. A la fecha, varias operaciones están suspendidas por la delicada situación de seguridad. A comienzos de junio de 2017 se registró un ataque contra un campamento de desminadores de la APN, ubicado en la vereda de Santa Helena, municipio de Mesetas departamento del Meta. Adicionalmente, en el mes de febrero de 2018 la CCCM informó que días antes de entrar en operaciones un equipo de desminado conformado por algunos miembros de Humanicemos DH, en Algeciras, vereda las Perlas, un grupo armado ilegal que se identificó como las FARC extorsionó al equipo operador pidiendo un pago de 50 millones de pesos. Además de este hecho, el Instituto Kroc ha recibido información sobre otros incidentes de inseguridad en lugares como Corinto y Cajibío en Cauca que no han sido plenamente denunciados pero que han paralizado las labores de desminado en varias partes del país. Estos hechos despiertan las alarmas de los operadores que han expresado que sin condiciones de seguridad no es posible llegar a zonas de alta afectación donde, por ejemplo, actualmente se encuentra operando el ELN y otros grupos armados²⁴⁶. La presencia de grupos armados ilegales, especialmente en zonas de cultivos de uso ilícito y de disputa territorial, también constituye un riesgo de resiembra de artefactos explosivos y por lo tanto impide la iniciación de operaciones de desminado. Especialmente Norte de Santander, Arauca, Chocó y Nariño son los departamentos con mayor riesgo de resiembra de minas antipersonas.²⁴⁷

Avanzar en el desminado humanitario con celeridad es un prerrequisito para los procesos de sustitución de cultivos, restitución de tierras, retornos y otros aspectos esenciales de la reforma rural integral cuyo avance dependen en gran medida de la seguridad en el territorio. El desminado es un dividendo de paz tangible y con efectos positivos en la vida diaria en el territorio y, como tal, constituye una medida para la construcción de apoyo popular y legitimidad para el proceso de paz.

El avance de Humanicemos DH podría ser un catalizador de efectos positivos para la reincorporación y reconciliación, al ser un ejemplo de cómo los excombatientes pueden ser un factor constructivo en la sociedad, rompiendo estigmas y creando espacios de trabajo colaborativo entre comunidad y reincorporados. No obstante, para que esto ocurra es imprescindible que el desminado esté acompañado de proyectos de desarrollo social y económico.

El hecho que hoy en día se cuente con más fondos para temas de desminado humanitario vinculando a excombatientes de las FARC-EP es positivo en términos de reparación y no repetición y para los avances en materia de reincorporación²⁴⁸. Sostener el apoyo internacional al

²⁴⁶ Álvaro Jiménez (Director Campaña Colombiana Contra Minas) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 21 de febrero del 2018.

²⁴⁷ “Problemas de orden público en 4 departamentos del país han generado retrasos en desminado humanitario”, *RCN-radio*, 19 de septiembre, 2017. <https://www.rcnradio.com/colombia/problemas-de-orden-publico-en-4-departamentos-del-pais-han-generado-retrasos-en-desminado-humanitario>

²⁴⁸ El 25 de abril, 2017, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea aprobó un proyecto cuyo objetivo es Fortalecer y consolidar a la Corporación Humanicemos DH en su capacidad organizacional y operacional para el Desminado Humanitario, como mecanismo de reincorporación de 170 excombatientes de las FARC – EP a través del Desminado Humanitario, con una asignación de EUR 4,3 millones (donde EUR 300 mil son contrapartida del Fondo Colombia en Paz). Adicionalmente, El 27 de noviembre el Fondo Multidonante de Naciones Unidas aprobó un Proyecto cuyo objetivo consiste en la reincorporación de 146 hombres y mujeres excombatientes de las FARC, por un monto total de USD 4.255.852, de los cuáles el PBF – Peace Building Fund destinará USD 2.329.469 y el Gobierno Noruega USD1.926.383. Este proyecto se firmó el 18 de





desminado humanitario en el mediano plazo es clave para lograr la meta de un país libre de minas 2021, sobre todo teniendo en cuenta que, según la APN, Colombia es el país donde el costo por m² declarado libre de minas es el más alto en el mundo²⁴⁹.

Enfoques transversales. El Acuerdo contempla que “el programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas” y que ciertas comunidades étnicas serán atendidas prioritariamente²⁵⁰.

Si bien hay evidencia de espacios de consulta aislados, generalmente facilitados por los operadores en la fase preparatoria de la operación, varios actores, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, han expresado su preocupación por la falta de consulta a las autoridades tradicionales antes de iniciar operaciones. El programa nacional de desminado actual no ha sido concertado con las autoridades territoriales y la asignación de tareas tampoco permite algún tipo de participación no-gubernamental. Es importante reconocer que la intervención en los territorios colectivos puede tomar más tiempo dada la importancia de garantizar los debidos procesos de concertación con las autoridades locales. Estas consultas no tienen que ser entendidas como un obstáculo en el proceso, sino se trata de una parte integral e indispensable de la preparación que incluso puede servir para los estudios no técnicos.

Hay ejemplos de buenas prácticas de contratación local de casi toda la operación de desminado, incluyendo desminadores oficiales para los estudios no técnicos, y el trabajo administrativo y logístico. Promover medidas afirmativas en el proceso de contratación local para la operación de desminado, tanto en el caso de mujeres como personas de comunidades étnicas, puede aportar a la calidad de las operaciones asegurando una mayor pluralidad de perspectivas en los estudios no técnicos. A pesar de esfuerzos por parte de algunos operadores por diversificar su personal, hay una sub-representación mujeres y, por tanto, es importante resaltar que el mismo Acuerdo Final estipula que el Gobierno Nacional debe apoyar la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.

A modo de recomendación, el desminado humanitario debe ser entendido como una política de Estado y no solamente como una política de Gobierno²⁵¹. Es un elemento clave para asegurar el desarrollo de otros programas y proyectos que hacen parte de la implementación del Acuerdo Final. Sin la labor de desminado, será imposible poder llevar a cabo los demás compromisos y asegurar impactos perdurables en materia de gobernanza y desarrollo.

diciembre de 2017; Acción Contra Minas (DAICA), “Informe Ejecutivo Avances dirección para la acción integral contra minas antipersonal mayo 2016 – febrero 2018” (Bogotá, 2018).

²⁴⁹ “¿Qué hace una noruega ayudando a desminar a Colombia?”, *Las dos Orillas*, 18 de diciembre del 2016, <https://www.las2orillas.co/que-hace-una-noruega-ayudando-a-desminar-a-colombia/>

²⁵⁰ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 208.

²⁵¹ Rosemberg Leguizamón (Asesor Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 14 de febrero del 2018.



Impulsar el componente del desarrollo de la mano con las operaciones de desminado es clave como mecanismo para impulsar una paz sostenible. Sobre este tema, la CCCM ya ha hecho algunos avances en Algeciras, donde además de emplear a la comunidad en las operaciones de desminado, al terminar las operaciones de desminado y para evitar cualquier acción con daño, iniciaron talleres para identificar sectores económicos en los cuales se puedan generar negocios con impacto social²⁵².

Punto 3.4. Garantías de Seguridad

A modo de síntesis

GARANTIAS DE SEGURIDAD	
Pretensión	“Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz” ²⁵³ . Este punto estipula un conjunto de medidas para crear y hacer sostenibles condiciones de seguridad para todos los habitantes en el territorio nacional, incluyendo a todos los movimientos y partidos políticos, y al movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas Políticas <ul style="list-style-type: none"> • Pacto Político Nacional • Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) • Prevención y Lucha Anticorrupción • Medidas de Prevención y Protección <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Alertas y Reacción Temprana – Defensoría del Pueblo • Programa Integral de Protección y Seguridad para las Comunidades • Medidas de Seguridad <ul style="list-style-type: none"> • Despliegue Preventivo de Seguridad • SISEP: Sistema Integral para el Ejercicio de la Política • Mecanismo Nacional de Supervisión y Vigilancia

²⁵² “Cuatro ideas para detonar el desarrollo en Algeciras” *La Silla Sur*, 18 de febrero del 2018, <http://lasillavacia.com/silla-sur/cuatro-ideas-para-detonar-el-desarrollo-en-algeciras-64742>

²⁵³ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 77.





	<ul style="list-style-type: none">• Medidas de Justicia:<ul style="list-style-type: none">• Unidad Especial de Investigación,• Cuerpo Elite de Policía y Policía Judicial• Garantías para la administración de Justicia• Política de Sometimiento de Organizaciones Criminales.
Principales avances	<ul style="list-style-type: none">• Medidas Políticas:<ul style="list-style-type: none">• El Acto Legislativo 05 de 2017 avanzó en hacer efectivo el compromiso de no utilización de las armas en la política, y la prohibición de la promoción de organizaciones armadas organizadas con fines ilegales incluidos grupos paramilitares.• Creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad.• Medidas de Prevención y Protección<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación de los acuerdos y la construcción de paz a través del Decreto 2124 de 2017.• Decreto 1581 de 2017 "... adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones."• Decreto 2078 de 2017 "... sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades"• Decreto 2252 de 2017 "sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo."• Decreto 660 de 2018 Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades• Resolución 0845 de 2018 Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.• SISEP - Sistema Integral para el Ejercicio de la Política<ul style="list-style-type: none">• La Alta Instancia y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ha sesionado 19 veces.



	<ul style="list-style-type: none"> • Despliegue Preventivo de Seguridad a través de diversas estrategias: Plan Horus del Ejército, Plan Victoria y 5 fuerzas de campaña la Estrategia Comunidades en Paz y Seguras de la Policía, la UBICAR, la UNIPPEP, la Estrategia Carpa Azul, y el SIRIE (Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización) • Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección - De 1.200 miembros 935 han sido entrenados, 545 ex-miembros de las FARC-EP; 84 son mujeres. Inició despliegue en 10 territorios. • Medidas de Justicia: <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Unidad Especial de Investigación (UEI) • Implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de DDHH”, ha logrado avances en el esclarecimiento, indagación, judicialización y capturas. La Unidad también ha investigado casos de asesinatos de ex miembros de las FARC-EP, generando 21 órdenes de captura. Hay avances en la caracterización de grupos armados ilegales y estructuras de crimen organizado. • Cuerpo Elite de Policía – lo integran 1.088 policías a partir de junio de 2017, encargados de apoyar las labores de investigación y judicialización para enfrentar a las redes de crimen organizado, las amenazas y asesinatos contra líderes sociales y apoyar las labores de consolidación territorial. • Aprobación de la Ley No. 1908 de 09 de julio de 2018 sobre fortalecimiento de la investigación y judicialización de organizaciones criminales y medidas para su sujeción a la justicia.
<p>Principales dificultades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El incremento en el número de homicidios y amenazas contra defensores de DDHH y líderes sociales, es una de las principales alarmas y alertas para la implementación del Acuerdo, documentadas por varias fuentes. • Asesinatos de excombatientes FARC y familiares (88 asesinatos²⁵⁴). • Avances mínimos en las medidas de protección para ex miembros de las FARC-EP, sus familiares y miembros del partido. • Agravamiento de la situación humanitaria en departamentos como el Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca (particularmente Buenaventura), Antioquía (Bajo Cauca y Urabá), Norte de Santander (Catatumbo). Preocupa en particular la situación en las

²⁵⁴ Gobierno Nacional. Boletín No.087 Hechos de Afectación contra Líderes defensores de DDHH y actuación institucional. (Bogotá, julio 2018),10-12.





	<p>fronteras con Venezuela, Ecuador, Panamá y Perú, así como el Andén Pacífico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lucha entre diferentes grupos armados ilegales por control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la FARC-EP. Entre estos se incluye: grupos sucesores del paramilitarismo, ELN, EPL, Pelusos, Clan del Golfo y disidencias o grupos armados residuales que se estiman tienen entre 1,200²⁵⁵ y 1,500²⁵⁶ hombres. Preocupa la consolidación de patrones de criminalidad organizada para el control de rentas ilegales y territorios estratégicos. En esta dinámica de crimen transnacional hay una incidencia de carteles mexicanos, entre otros. • Cumplimiento de objetivos buscados con la CNGS y el SISEP. • Las medidas de protección inmaterial como la campaña contra la estigmatización y la formación en autoprotección no han iniciado. • Mínimos avances en garantías de seguridad con enfoque diferencial. • Implementación de un enfoque territorial en el desarrollo de todas las medidas del punto 3.4. y dificultad del despliegue territorial en los 160 municipios priorizados con articulación institucional. • Falta de sostenibilidad financiera para la mayoría de las medidas en materia de garantías de seguridad y protección.
<p>Otros elementos a tener en cuenta</p>	<p>Este punto define la seguridad como “una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto a la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos, y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositores y opositores políticos que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales²⁵⁷”. Esta noción de seguridad se acerca a la a una concepción integral de seguridad humana, que va más allá de la protección a las amenazas directas de la integridad física y que incluyen la satisfacción de necesidades básicas, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, derechos civiles y políticos en el marco de una democracia, así como de una vida digna libre de discriminación y exclusión. Si bien durante el proceso de implementación se ha hecho un esfuerzo por incorporar enfoques multidimensionales a la seguridad, aún estamos en una fase temprana de esa transición de una mirada tradicional de seguridad física a otra que articule medidas con miradas multisectoriales, con soluciones adaptadas a los diferentes contextos</p>

²⁵⁵ Fundación Ideas para la Paz. Disidencias de las FARC: cuáles son, ¿dónde están, ¿qué hacen? Bogotá febrero 2018.

²⁵⁶ Rocío Chacón (Comando de Transformación del Ejército del Futuro-COTEF) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá mayo 2018.

²⁵⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 78.



	<p>territoriales y culturales, y que promueva un enfoque preventivo con estrategias de protección tanto colectivas como individuales.</p>
<p>Principales temas pendientes en la implementación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar un Pacto Político Nacional en consonancia con lo establecido en el Acuerdo Final. • Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 04 de 2017 - Incorporación a la Constitución de la Prohibición de organizaciones sucesoras del paramilitarismo. • Aprobar el Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC). • Consolidar las labores de despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación, el Cuerpo Elite de la Policía, y dar continuidad con el programa de subcomisiones territoriales de garantías de seguridad. • Hacer seguimiento y evaluación periódica a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, así como proponer al Gobierno Nacional las reformas y ajustes normativos que se requieran para la protección y seguridad de quienes conforman la población objeto. • Adaptar el programa Integral de Protección se adapte a las condiciones actuales de reincorporación en los territorios. • Agilizar las evaluaciones de riesgo de los y las integrantes de FARC solicitadas a la Mesa Técnica para ser realizadas por la UNP. • Garantizar la sostenibilidad del Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección tanto a nivel de tiempo y financiero, como una posible expansión de ser necesario. • Fortalecer la presencia de Ministerio Público en los 160 municipios priorizados y capacitar a los servidores públicos de dichas entidades y garantizar sostenibilidad financiera. • Urge activar los de Comités Territoriales de Alerta y Reacción Rápida es urgente, para articular la oferta estatal y dar respuesta oportuna a las mismas. • Urge que el próximo Gobierno priorice el diseño y coordinación de Planes para operativizar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

En detalle

Tema 9. Garantías de seguridad

Las garantías de seguridad son un conjunto de medidas para crear y hacer sostenibles condiciones de seguridad para todos los habitantes en el territorio nacional, incluyendo a todos los movimientos y partidos políticos, y al movimiento que surja del tránsito de las FARC a la actividad política



legal. En el Anexo E se presenta un balance de más de 20 medidas de seguridad y protección que se estipulan en el Acuerdo Final.

Teniendo en cuenta la concepción integral de seguridad humana que se presenta en el Acuerdo Final, estas medidas buscan abordar de manera integral la problemática de seguridad desde una mirada política, de prevención y protección, de seguridad y de justicia. El desarrollo e implementación de estas medidas debe darse de manera articulada junto con la oferta institucional requerida para copar los territorios que anteriormente ocupaban las FARC-EP y así contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Este bloque de medidas conforma el enfoque multidimensional de seguridad, que a su vez tiene el reto de incorporar los enfoques étnico, de género y territoriales. Estas medidas se encuentran consignadas tanto en el Punto 3.4 específicamente, como en otras secciones a lo largo del Acuerdo como, por ejemplo, en el Subtema 20 sobre garantías de seguridad para el ejercicio de la política y para líderes/as de organizaciones y movimientos sociales y defensoras de derechos humanos que ya hemos analizado en el Punto 2.

A continuación, se presentan el análisis cuantitativo y cualitativo de las garantías de seguridad.

Tabla 10. Garantías de seguridad

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Pacto Político Nacional	3.4.2	1	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	3.4.3	12	7 (58%)	3 (25%)	2 (17%)	0 (0%)
Unidad Especial de Investigación	3.4.4, 3.4.6	10	3 (30%)	3 (30%)	3 (30%)	1 (10%)
Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	2.1.2, 3.4.5, 3.4.7.1, 3.4.7.4	22	9 (41%)	5 (23%)	4 (18%)	4 (18%)
Programa Integral de Seguridad y Protección en los territorios	3.4.8, 3.4.9	7	1 (14%)	5 (71%)	1 (14%)	0 (0%)
Supervisión e inspección a los servicios de vigilancia y seguridad privada	3.4.10	5	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Prevención y lucha contra la corrupción	3.4.11 - 3.4.13	7	2 (29%)	5 (71%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		64	27 (42%)	22 (34%)	10 (16%)	5 (8%)



Este tema está compuesto por un total de 64 disposiciones²⁵⁸ que cubren siete (7) subtemas. De estas, 27 (42%) no han iniciado implementación, 22 (34%) tienen un nivel de implementación mínimo, 10 (16%) están en un nivel de implementación intermedia y las cinco disposiciones restantes (8%) se han implementado completamente.

El seguimiento a la implementación del **Pacto Político Nacional** se realiza por medio de una disposición que actualmente se encuentra en un nivel mínimo de implementación.

En el actual contexto de escalada de la violencia en algunos territorios dejados por las FARC y las agresiones, amenazas y asesinatos de miembros de la FARC en medio de las primeras elecciones después de la firma del acuerdo de paz, es importante contar con un Pacto Político Nacional. Si bien el Gobierno Nacional y la FARC se han comprometido a continuar trabajando por generar un ambiente de respeto que garantice transitar por los caminos hacia la reconciliación, y se han reportado algunos avances en cuanto a la promoción de un Pacto Político Nacional, a la fecha éste aún no se ha concretado. Esto se ve reflejado en los bajos niveles de implementación reportados en la Tabla 9 que muestran iniciación mínima de esta disposición.

En abril de 2017, cerca de 1000 personas representantes de diversos sectores políticos, sociales y económicos del país, procedentes de diversas regiones de Colombia, dieron cierre al primer ciclo del Congreso Nacional de Paz, suscribiendo el ‘Pacto Nacional Por La Vida y La Paz, Colombia País con Nuevo Rumbo’²⁵⁹. Cualitativamente, este Congreso constituye un importante punto de partida para una agenda común para ponerle fin al uso de las armas en la política y al paramilitarismo y cuantitativamente refleja el 100% de implementación mínima a la fecha. En esa misma dirección, en el marco de la CSIVI se propuso una subcomisión entre Gobierno y FARC para construir una propuesta de metodología para la elaboración del Pacto, no obstante, dicha metodología aún no ha sido concertada²⁶⁰. Por su parte, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) incluyó en su agenda el impulso del Pacto Político Nacional a través de los Consejos Territoriales de Paz y está pendiente de decidir si lo hace antes o después de las elecciones presidenciales²⁶¹. Así mismo, se ha reportado actividad en cuanto a la promoción de este Pacto a través de acercamientos con 10 alcaldes que estarían dispuestos a promoverlo²⁶².

Aunque no incide en el porcentaje de implementación para este subtema, el 29 de noviembre de 2017 se expidió el Acto Legislativo 05 que, con el propósito de contribuir a las garantías de no repetición, incorpora a la Constitución Política la prohibición de la creación, promoción,

²⁵⁸ La mayoría de estas disposiciones corresponden al punto 3.4 del Acuerdo Final, así como las medidas relacionadas con el SISEP que vienen del punto 2.1.2 del Acuerdo Final también, y fueron agrupadas por el Instituto Kroc para facilitar su seguimiento y análisis.

²⁵⁹ “Se firma el Pacto nacional por la vida y la paz en la Plaza de Bolívar de Bogotá”, *Colectivo de Abogado José Alvear Restrepo*, 4 de mayo de 2017, <https://www.colectivodeabogados.org/?Si-firma-el-Pacto-nacional-por-la-vida-y-la-paz>

²⁶⁰ Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).

²⁶¹ Monseñor Héctor Fabio Henao (Director Pastoral Social y Presidente del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 15 de febrero de 2018.

²⁶² Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero de 2018.



organización, financiación o empleo oficial o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales, incluyendo estructuras paramilitares²⁶³.

A pesar de la actividad de implementación mencionada, el alto grado de polarización del país, junto con dificultades en materia de garantías para el ejercicio de la política que está experimentando la FARC, reflejadas en las agresiones físicas y verbales en el marco de su campaña, el asesinato de miembros de la FARC y la amenaza a su sede política en Cali, hacen que la concreción del Pacto Político Nacional sea un gran reto. La actual situación de seguridad conllevó la suspensión temporal de la campaña electoral de la FARC, expresada en comunicado de febrero 9 de 2018 en el que esta organización convocó a todos los partidos y movimientos políticos a pronunciarse y rechazar este tipo acciones²⁶⁴. Candidatos de variados partidos políticos como Gustavo Petro y Álvaro Uribe Vélez, también fueron flanco de abucheos y hostigamientos durante la etapa electoral, evidenciando el nivel de polarización y la falta de tolerancia por ideas opuestas en el país.

En medio de este contexto, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia impulso durante la primera vuelta presidencial un “pacto por la no violencia en la campaña política” el cual fue firmado el 25 de abril en un acto público por la totalidad de candidatos a la presidencia. Adicionalmente, “el Pacto de rechazo a la violencia contra líderes sociales” que se llevó a cabo durante el proceso de rendición de cuentas del Ministerio del Interior en julio del presente año, contó con la firma del presidente Santos y el presidente electo Iván Duque.

No obstante, la falta de un consenso o Pacto Nacional aumenta la inseguridad de aquellos que ejercen la oposición política, incluido los miembros de la FARC como partido político legal. Es necesario que todos los sectores políticos y sociales del país, a nivel local y nacional se comprometan con una cultura democrática que permita debates políticos pacíficos entre opositores y rechace el uso de la violencia en todas sus formas, empezando por el uso de las armas, la violencia física, la violencia verbal y la estigmatización.

La falta de implementación de esta disposición afecta el avance en materia de garantías para la reincorporación política y el ejercicio de la política en un ambiente libre de armas, no solo como garantías de no repetición del enfrentamiento armado por razones políticas, sino como base fundamental para el avance en materia de derechos civiles y políticos, una cultura de democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En el marco de las primeras elecciones post-acuerdo, es importante dar garantías para el ejercicio de la política, como base para las garantías de no repetición del conflicto armado. En este sentido es clave definir la ruta y metodología de trabajo del Pacto Político Nacional.

²⁶³ Acto Legislativo 05 de 2017, “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”, 29 de noviembre, *Diario Oficial*. 50.432

²⁶⁴ Consejo Político Nacional FARC, “Hemos decidido suspender las actividades de campaña, hasta tanto contemos con las garantías suficientes” (Comunicado, 9 de febrero de 2018), <https://www.farc-ep.co/comunicado/hemos-decenido-suspender-las-actividades-de-campana-hasta-tanto-contemos-con-las-garantias-suficientes.html>



A modo de recomendación, es clave tomar medidas de corto plazo para asegurar la protección de los derechos y libertades especialmente de quienes luego de la confrontación armada se transformaron en partido político y ejercen la política. El Pacto Político Nacional debe ser la base de un gran acuerdo nacional para fortalecer el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el DIH.

El subtema sobre la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)** cuenta con 12 disposiciones de las cuales siete (58%) no han iniciado implementación, tres (25%) están en un estado de implementación mínima y dos (17%) se encuentra en un nivel de implementación intermedia.

Dada la escalada de asesinatos y amenazas a defensores/as de DDHH, movimientos sociales o movimientos políticos, es perentorio que la CNGS agilice la implementación de medidas relacionadas con la política pública encaminada al desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que atentan contra su vida e integridad en los territorios²⁶⁵.

El 17% de implementación intermedia se refiere a la creación de la Comisión mediante el Decreto Ley 154 de 2017. Desde la creación de la CNGS, en febrero de 2017, ha sesionado formalmente ocho (8) veces. La Subcomisión de Garantías de Seguridad acordó un reglamento interno y ha sesionado 25 veces, incluidas sesiones territoriales en Tumaco, Riosucio, Montelíbano, Buenaventura, Apartadó, Ocaña, San José de Guaviare, Puerto Asís, Medellín y Arauca enfocándose en preparar los insumos para el Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales (PAPCOC)²⁶⁶. Por su parte, su Secretaría Técnica ha avanzado en materia de coordinación con autoridades departamentales y municipales y en la creación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales, incluyendo la recepción de reportes y denuncias lo que complementa el esfuerzo estatal en 19 zonas priorizadas. En esta, se han impulsado las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad desde inicios de 2018 y en ellas, se han socializado problemáticas locales con autoridades del orden nacional del más alto nivel. A pesar de esto aún persiste una brecha en materia de coordinación con las autoridades departamentales y municipales para asegurar el principio de corresponsabilidad en materia de la respuesta estatal en las regiones de mayor conflictividad. Espacios en los que se abordaron temas como la debilidad institucional, corrupción, y en algunos casos confluencia entre economías ilegales, actores armados y elites políticas locales.

A pesar de esta actividad de implementación, la CNGS no ha avanzado sustantivamente en su objetivo principal: la lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

²⁶⁵ Decreto Ley 154, "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC'EP el 24 de noviembre de 2016", 3 de febrero de 2017.

²⁶⁶ Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero del 2018.



Tampoco fue participe del proceso de armonización de políticas públicas relacionadas con su objetivo como la Política de Sometimiento Criminal y el borrador del Decreto sobre Mecanismos de Supervisión a los Servicios de Vigilancia Privada (en elaboración por Ministerio de Defensa). Si bien eran funciones establecidas por el Acuerdo Final a la CNGS, sólo fueron socializadas en la Comisión.

La concreción de política pública en esta materia es un aspecto clave para frenar la ola de asesinatos contra líderes sociales en zonas dejadas por las FARC y donde confluye la presencia de actores armados ilegales, rentas ilegales y falta de garantías para el ejercicio de la política. En este sentido, los insumos derivados de la CNGS son esenciales para dismantelar las estructuras criminales que están ejerciendo control territorial sobre zonas como Cauca, Nariño particularmente Alto Mira y Tumaco, Urabá, Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Valle del Cauca especialmente Buenaventura, Meta-Guaviare, entre otros.

Así mismo, la multiplicidad de espacios nacionales y territoriales que se han abierto en materia de seguridad (CNGS, Comités de Seguridad, Consejos de Seguridad, Cónclaves de Seguridad, entre otros), tanto a nivel nacional como territorial, en ocasiones generan confusión entre entidades y sociedad civil participante. Lo anterior sumado al hecho de que estos espacios no cuentan con una dinámica de retroalimentación o seguimiento frente a las medidas tomadas en los mismos, genera falta de credibilidad en los mismos. En otras palabras, las subcomisiones han sido importantes para detectar las dinámicas particulares locales, e incluso proponer soluciones conjuntas. Sin embargo, sin un mecanismo que facilite la implementación de las propuestas a cargo de las diferentes carteras es muy difícil ver resultados tangibles derivados de este espacio.

Dada la agenda pendiente de la CNGS, su principal reto en el periodo de finalización de la administración actual, será entregar el PAPCOG, y recomendaciones de armonización de política pública en materia de dismantelamiento de las organizaciones criminales objeto del Acuerdo.

A su vez, es necesario que a partir del 7 de agosto de 2018 el próximo gobierno con Presidencia a la cabeza mantenga el espacio de interlocución con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad al más alto nivel entre presidente, ministerios, entidades del Estado y sociedad civil.

Enfoques transversales: La falta de implementación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el conjunto integral de funciones para la que fue creada mediante el Decreto Ley 154 de febrero de 2017, tiene un impacto en el avance en materia de derechos civiles y políticos y en materia de justicia relacionada con el esclarecimiento de conductas criminales que atenten contra defensores de DDHH.

En cuanto al enfoque de género, se observa una falta de representación de mujeres entre los comisionados de sociedad civil. Las organizaciones de mujeres han solicitado estar representadas de manera efectiva en la Comisión para velar por que sus perspectivas se reflejen en la labor de la



misma²⁶⁷. Teniendo en cuenta varias de las problemáticas en materia de violencia de género que han sido evidenciadas a través de las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad, como los retos en materia de feminicidios, trata de mujeres, violencia sexual y de género, sería conveniente que la CNGS cuente con la participación de mujeres que lideren estos temas para garantizar la transversalización de la temática en la propuesta de política pública.

En relación con el enfoque territorial hace falta coordinación con las autoridades departamentales y municipales para asegurar el principio de corresponsabilidad en materia de la respuesta estatal en las regiones de mayor conflictividad. Hay que profundizar los avances que se han dado en las 25 subcomisiones territoriales de garantías de seguridad en las zonas priorizadas.

A modo de recomendación, se sugiere:

- Agilizar la elaboración del Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC) antes de la terminación del período del presidente Santos y asegurar su incorporación como referente de política pública.
- Asegurar recursos para que la secretaria técnica, las subcomisiones territoriales y la participación de sociedad civil de la CNGS puedan operar, y aprovechar dichos espacios para que las autoridades locales se comprometan en la implementación de soluciones con el resto del aparato estatal y la participación de sociedad civil a nivel regional. Esto se puede lograr aprovechando las subcomisiones para trabajar en soluciones nación-territorio que apoyen el Decreto 2252 de 2017 sobre corresponsabilidad de entes territoriales²⁶⁸.
- Hacer un llamado para la toma de decisiones efectivas y prioritarias, de manera articulada entre la institucionalidad, invitando a respuestas integrales en materia de seguridad y de protección.
- Si bien no está contemplado en el Acuerdo, es fundamental articular las recomendaciones e insumos de la CNGS y de las subcomisiones territoriales, con espacios que están reactivándose como la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías.
- La CNGS, y en particular las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad deben generar un esquema de rendición de cuentas público para facilitar el seguimiento de los compromisos adquiridos en dichos espacios, y contribuir a la generación de confianza.

El subtema relativo a la **Unidad Especial de Investigación (UEI)** cuenta con 10 disposiciones de las cuales tres (30%) no han iniciado implementación, otras tres (30%) tienen un nivel mínimo de implementación, tres (30%) están en un nivel de implementación intermedia y una (10%) se ha implementado completamente. Esta última se refiere a la elección de la directora de la Unidad Especial de Investigación.

²⁶⁷ Naciones Unidas. “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 13.

²⁶⁸ Decreto 2252 de 2017. “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”, 29 de diciembre, *Diario Oficial*. 50.461



Dada la escalada de asesinatos y amenazas a defensores/as de DDHH, movimientos sociales o movimientos políticos, es urgente agilizar la implementación de medidas para garantizar el esclarecimiento de los casos, evitar su repetición y garantizar el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que son objeto del Acuerdo Final. La labor de la Unidad Especial de Investigación debe contribuir a evitar futuras violaciones a los derechos humanos derivados del accionar de estructuras criminales en el marco del conflicto armado o fuera de este, contribuyendo a proveer las garantías de no repetición.

La Unidad Especial de Investigación fue creada antes de la firma del Acuerdo Final por la Resolución 02903 del 24 de agosto de 2016 de la Fiscalía General de la Nación²⁶⁹, y su primera directora, Alexandra Valencia, fue nombrada el 13 de septiembre de 2016²⁷⁰. Durante esta etapa, la directora logró conseguir los recursos necesarios para el funcionamiento de la Unidad a través de un convenio con la Unión Europea por 1.300 millones de pesos²⁷¹. Esta acción constituyó un avance importante pues garantizaba la sostenibilidad financiera de la Unidad.

Sin embargo, la implementación de la UEI en el espíritu que fue acordada, registra un atraso significativo ya que se esperaba que entraría en operatividad desde antes de la firma del Acuerdo Final. Los ajustes que resultaron de los diálogos post plebiscito y que se ven reflejados en el Acuerdo del Teatro Colón, generaron cambios que obligaron a la renuncia de la primera directora. También generaron ajustes normativos posteriores y un segundo proceso de selección de su directora por parte del Comité de Escogencia. Todo lo anterior ralentizó la operatividad de la Unidad, frenó la apropiación de recursos y, tal como lo estipula el Acuerdo, la solicitud a la Unión Europea para el “envío de una misión temporal de acompañamiento para fortalecer las capacidades de lucha contra el crimen organizado de la Unidad y adopción de mejores prácticas internacionales”²⁷².

Así, el Decreto Ley 898 de mayo de 2017 creó al interior de la Fiscalía, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales bajo los términos del Acuerdo del Teatro Colón²⁷³. En noviembre de 2017, elegida por el Comité de

²⁶⁹ Resolución 02903. “Por medio de la cual se crea la Unidad especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y para la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de paz”, 24 de agosto de 2016; Verdad Abierta. 28 de febrero de 2018. <https://verdadabierta.com/esta-la-fiscalia-preparada-para-investigar-asesinatos-de-lideres-sociales/> (accedido 7 abril de 2017).

²⁷⁰ “Una mujer se posesionó como la primera directora de la Unidad Especial de Investigación contra Bandas Criminales creada en los acuerdos de La Habana (Cuba)”, *Fiscalía General de la Nación*, 13 de septiembre de 2016, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/una-mujer-se-posesiono-como-la-primera-directora-de-la-unidad-especial-de-investigacion-contra-bandas-criminales-creada-en-los-acuerdos-de-la-habana-cuba/>

²⁷¹ “¿Está la Fiscalía preparada para investigar asesinatos de líderes sociales?”, *VerdadAbierta*, 28 de febrero de 2017, <https://verdadabierta.com/esta-la-fiscalia-preparada-para-investigar-asesinatos-de-lideres-sociales/>

²⁷² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 84.

²⁷³ Decreto Ley 898 de 2017. “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se





Escogencia dio a conocer la terna de seleccionados para el cargo de Director/a de la Unidad. Posteriormente, el Fiscal General de la Nación, seleccionó a Martha Mancera, quien tomó posesión como directora encargada de la Unidad. Este acto refleja el 10% de implementación completa.

Es importante destacar que la Fiscalía hizo un esfuerzo por delegar equipos de unidades existentes para priorizar casos basado en la Directiva 002 de 2015²⁷⁴, adelantar investigaciones y dar inicio a los objetivos de la Unidad entendiendo la importancia de avanzar en la judicialización de los casos de homicidios contra defensores de derechos humanos. La Fiscalía ha generado resultados en materia de investigaciones apoyándose en la labor de la policía judicial, particularmente del Cuerpo Élite de la Policía, que está operando con 1.088 efectivos desde junio de 2017²⁷⁵.

Como lo menciona la Fiscalía: “la violencia contra defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sociales, étnicas y políticas [...] si bien algunas investigaciones han demostrado que esta violencia es atribuible a organizaciones criminales complejas, otras sugieren que los responsables son agentes estatales y algunas asocian los casos a criminalidad común”²⁷⁶. Esto requiere plantear estrategias específicas que tengan en cuenta los diferentes tipos de perpetradores y las dinámicas territoriales. La demora en la puesta en marcha formal de la UEI tuvo un impacto negativo en avances en la estandarización de metodologías de investigación, desarrollo de análisis de contexto regionales y revisión de casos consolidados que permitan la caracterización de patrones criminales y el esclarecimiento de la problemática. Por lo tanto, a la fecha, la Unidad no ha tenido el impacto esperado para frenar la escalada de amenazas y asesinatos contra líderes sociales y defensores de DDHH que han sido evidenciados por múltiples fuentes con gran preocupación²⁷⁷.

En marzo de 2018, la Corte Constitucional hizo público el sentido del fallo del Decreto Ley 898 de 2017, indicando su exequibilidad²⁷⁸. A partir de ello, la Unidad estuvo en capacidad de entrar en operación, apropiarse de recursos, constituir formalmente un equipo y diseñar e implementar el plan de acción de investigación. Adicionalmente, es positivo que el Plan Marco de Implementación haya incluido indicadores de resultado para la Unidad bajo la responsabilidad de la Fiscalía, tales

modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”, 29 de mayo, *Diario Oficial*. 50.248

²⁷⁴ Fiscalía General de la Nación. Directiva 002 de 2015. “Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación.”

²⁷⁵ Policía Nacional. Cuerpo Elite de la Policía, febrero de 2018, “Plan de Control Territorial Integrado”.

²⁷⁶ Fiscalía General de la Nación. Resolución 00738 del 24 de febrero de 2017. “Por medio de la cual se aprueba el Direccionamiento Estratégico 2016-2020 para la Fiscalía General de la Nación”, 9, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-Estrat%C3%A9gico-2016-2020Vd.pdf>

²⁷⁷ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana” (No.026-18, febrero 28 de 2018), 44; Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 10; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 3; Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 11.

²⁷⁸ Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No.10. Sentencia C-013/18, M.P.: Alberto Rojas Ríos, marzo 14 de 2018.



como imputaciones, acusaciones y porcentaje de organizaciones criminales judicializadas con vigencia hasta el 2031²⁷⁹.

Se destaca que la UEI operó “informalmente” con personal encargado de la Fiscalía que generaron avances en materia de investigaciones, judicialización, y sentencias como resultado de la implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de DDHH” y la Directiva 002 de 2017²⁸⁰. Al momento de elaboración de este informe, la Unidad contaba con 40 personas en su planta de personal que representan el 43% de los puestos disponibles²⁸¹. A la fecha se conocen avances en los resultados de la UEI en materia de investigación y judicialización de casos, de acuerdo a la rendición de cuentas de Fiscalía en la CNGS. Se espera que se consoliden y agilicen para contener la dinámica de amenazas y agresiones contra líderes sociales y defensores de DDHH.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas señala que “en su primera fase, la Unidad se ha centrado debidamente en los asesinatos de ex miembros de las FARC-EP y sus familiares, que no se investigaron de forma adecuada en 2017. Sus investigaciones han dado lugar a la emisión de 21 órdenes de detención contra personas relacionadas con tres estructuras involucradas en 20 asesinatos y desapariciones: el Clan del Golfo, el ELN y grupos disidentes de las FARC-EP.²⁸²”

Entre el primero de enero de 2016 y el 13 de abril de 2018 la Fiscalía recibió 261 casos de homicidios reportados por 4 fuentes de información a saber, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y el Movimiento Marcha Patriótica. 163 corresponden a defensores de derechos humanos y 98 a integrantes de organizaciones sociales. Frente a los 261 casos se ha logrado el esclarecimiento de 108, es decir el 41.37% de la siguiente manera: 18 casos tienen sentencia, 42 están en etapa de juicio, 32 en investigación, 15 en indagación con orden de captura y tan solo 1 caso fue archivado por atipicidad de la conducta²⁸³.

Históricamente, hasta 2016, los casos de asesinatos contra defensores de DDHH mantenían “niveles de impunidad [que] bordean el 90%”²⁸⁴ por lo que no había un costo penal para los perpetradores y los crímenes no disminuían. El avance en materia de investigación y judicialización de homicidios de defensores de DDHH es una esperanza para romper este espiral de violencia. No obstante, no se observan avances en el resto de agresiones de las que son víctima

²⁷⁹ Gobierno de Colombia. Plan Marco de Implementación, Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, 95.

²⁸⁰ Fiscalía General de la Nación. Directiva 002 de 2017 “Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 001 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación.” Bogotá, 2017.

²⁸¹ Consejería Presidencial de Seguridad, “Garantías de Seguridad: Un año de implementación” (Bogotá, mayo 22 de 2018).

²⁸² Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018),13.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 20.



(amenazas, atentados, detenciones arbitrarias, judicializaciones sin fundamento, robos de información sensible entre otros).²⁸⁵

En esta lógica, es urgente que las investigaciones realizadas a la fecha sean puestas en manos del aparato judicial para lograr sentencias que vayan de la mano de los avances en investigaciones y capturas. Igual de importante es lograr que las investigaciones den resultados en materia de análisis contextuales regionales y patrones de crimen de forma tal que las causas de raíz se aborden. De lo contrario, la tendencia actual de asesinatos de defensores de DDHH y líderes sociales relacionados con procesos de restitución de tierras, la agenda étnico-territorial, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la reparación de víctimas, la agenda de género, y en el corto plazo, participación en los PDET y la Comisión de la Verdad, se mantendrá y estos grupos continuarán estando en peligro.

Enfoques transversales: Las implicaciones de la operatividad formal de la Unidad Especial de Investigación en el conjunto integral de funciones para la que fue creada, impactan el avance en el derecho a la justicia y las garantías de no repetición de crímenes contra defensores de DDHH.

Dado que uno de los grupos poblacionales históricamente más afectados por los asesinatos a defensores de derechos humanos son los líderes étnicos, es importante que la UEI tenga en cuenta el enfoque étnico para el diseño de metodologías de investigación que se puedan integrar a la jurisdicción indígena.

La implementación debe garantizar la llegada del Estado con una oferta integral a los territorios, al menos en los 160 municipios priorizados, incluyendo la oferta en materia de justicia. En este sentido el Plan 501 municipios²⁸⁶ de la Fiscalía debe articularse con el de los 160 municipios priorizados de manera que la oferta en materia de justicia, y particularmente el de la Unidad Especial de Investigación tenga impacto. Esta Unidad enfrenta los retos de fortalecimiento del Estado Social de Derecho en zonas previamente copadas por las FARC, como la debilidad institucional, corrupción, y en algunos casos confluencia entre economías ilegales, actores armados y élites políticas locales.

A modo de recomendación, es importante incrementar el ritmo de implementación y fortalecer a la Unidad Especial para la Investigación para que comience sus labores a plena marcha con un equipo completo, particularmente a nivel territorial. La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Ley 898 de 2017 por lo que no hay impedimentos normativos para lograrlo. Es clave

²⁸⁵ *Ibid.*, 25.

²⁸⁶ Como consignó en su documento de Direccionamiento Estratégico 2016-2020, la Fiscalía General de la Nación, tiene como objetivo fortalecer su presencia en 500 municipios— incluidos 160 que tienen mayor riesgo después de la firma del Acuerdo de Paz— y priorizar diez regiones. Este fortalecimiento estará acompañado del traslado de 1.800 funcionarios a las direcciones regionales para así cumplir con los objetivos misionales. Para que la presencia reforzada de la FGN en los 500 municipios seleccionados resulte exitosa, se requiere necesariamente que el manejo de la carga investigativa en tales entidades territoriales se haga de manera estratégica. Para tal fin, se elaborarán planes de priorización. Esto incluye asignar fiscales e investigadores en los 61 municipios que aún no cuentan con presencia física de la FGN. Fiscalía General de la Nación. Resolución 00738 del 24 de febrero de 2017. “Por medio de la cual se aprueba el Direccionamiento Estratégico 2016-2020 para la Fiscalía General de la Nación.”, 4; 42, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-Estrat%C3%A9gico-2016-2020Vd.pdf>



terminar de constituir un equipo robusto con capacidad de despliegue en zonas priorizadas para implementar su plan de acción, priorizar el diseño de estrategias de investigación y conductas contra defensores de DDHH y líderes sociales, que permitan esclarecer no solo los casos individuales sino los patrones de criminalidad territoriales.

La UEI es una de las instancias clave para romper el ciclo ascendente de homicidios contra defensores de DDHH y líderes sociales que está afectando la implementación de varios puntos del Acuerdo. Los resultados en materia de judicialización y esclarecimiento del paramilitarismo y los patrones criminales son pilares para la garantía de no repetición y consolidación de la paz.

El subtema que cubre el monitoreo a la implementación del **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)** está compuesto por 22 disposiciones de las cuales nueve (41%) no han iniciado implementación, cinco (23%) cuentan con un nivel de implementación mínimo, cuatro (18%) están en un estado de implementación intermedia mientras las cuatro disposiciones restantes (18%) se han implementado completamente.

Los principales avances del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) están relacionados con algunos avances en la arquitectura normativa e institucional del mismo que reflejan el 18% de implementación completa. El Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017 crea el SISEP y establece los diferentes programas y medidas que deben ser desarrollados para cumplir su objetivo general. Si bien buena parte del Sistema aún requiere desarrollo conceptual y/o normativo, hay avances en los siguientes aspectos.

Por un lado, el 12 de febrero de 2018 se instaló la Instancia de Alto Nivel del Sistema, se nombró al delegado presidencial, y se avanzó en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que ha sesionado 19 veces²⁸⁷. Así mismo, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante Decreto 300 de 2017 en la UNP, con director y equipo. El Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección fue creado mediante Decreto 299 de 2017, este programa debe desarrollar las medidas materiales e inmateriales para la protección de los integrantes de las FARC que se reincorporen a la vida civil y sus familias; así como los miembros, actividades y sedes del nuevo movimiento político. A la fecha unos de los temas claves que están pendientes por concretar son: el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el Programa Integral de Protección y el programa de formación en autoprotección.

Por su parte, las acciones en materia de despliegue preventivo de seguridad, reflejan el 23% de implementación mínima. La base del Despliegue Preventivo de Seguridad, es la estrategia militar de estabilización y consolidación “Plan Victoria” que cuenta con más de 80.000 hombres desplegados en cinco (5) Fuerzas de Tarea Conjuntas (Agamenón, Aquiles, Atenea, Esparta y Perseo) en 160 municipios priorizados²⁸⁸. El “Plan Victoria” se complementa con la estrategia de

²⁸⁷ Alta Consejería Presidencial para la Seguridad (Presentación Informe Fortalecimiento de las Capacidades del Gobierno de Colombia para Implementar las Garantías de Seguridad del Posconflicto, 13 de marzo de 2018).

²⁸⁸ Policía Nacional. “Plan de Control Territorial Integrado” (febrero 2018).



la Policía Nacional de Comunidades Seguras y en Paz²⁸⁹ que incluye la implementación de Policía Rural con 65 Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), articulada con una estrategia de seguridad ciudadana. Adicionalmente, en diciembre de 2017, se lanzó el “Plan Horus”²⁹⁰ de control institucional del territorio que busca focalizar, con 61.463 hombres, la presencia de las Fuerzas Militares (FF.MM.) en 67 municipios y 595 veredas²⁹¹.

Desde agosto de 2017, el Ministerio de Defensa, con la participación de las FF.MM., la Fiscalía, la Defensoría y las Personerías, lidera la implementación de la estrategia interinstitucional “Carpa Azul” en los ETCR. De acuerdo con la Misión de Verificación de la ONU en Colombia,

La iniciativa se ha aplicado en todos los espacios territoriales, con distintos grados de éxito. En las zonas que han sido escenario de enfrentamientos a lo largo de decenios, y donde los grupos armados ilegales permanecen activos, las comunidades siguen recelosas de asociarse de cerca con las fuerzas militares por temor a que la cooperación con la Fuerza Pública las pueda convertir en blanco de ataques. La legitimidad y eficacia de las medidas de estabilización adoptadas por el Gobierno en las otrora zonas de conflicto se incrementarían si las iniciativas para proporcionar seguridad fueran acompañadas de una mayor presencia de las autoridades civiles y los organismos que prestan los servicios necesarios a las comunidades²⁹².

A partir de junio de 2017 se activó el Cuerpo Elite de la Policía bajo la coordinación del Coronel William Rincón. El Cuerpo está integrado por 1.088 policías, encargados de apoyar las labores de investigación y judicialización para enfrentar a las redes de crimen organizado, las amenazas y asesinatos contra líderes sociales y apoyar las labores de consolidación territorial²⁹³. Trabaja de la mano de la Fiscalía, Ministerio de Defensa y la Secretaria de Seguridad de Presidencia dando apoyo en materia de análisis contextuales de las investigaciones²⁹⁴. A 27 de julio de 2018 el Cuerpo Elite había identificado 569 incidentes de amenazas y homicidios, 423 en etapa de indagación, 164 capturas, y había implementado 6.795 medidas preventivas²⁹⁵. También ha caracterizado 20 organizaciones en 27 regiones.²⁹⁶

Por su parte, a marzo de 2018, las Naciones Unidas ha reportado que la Unidad Nacional de Protección ha entrenado y contratado a 935 personas, 545 ex miembros de las FARC-EP de los cuales 84 son mujeres. Aún está pendiente un tercer y último curso de entrenamiento para

²⁸⁹ Policía Nacional. “Comunidades Seguras y en Paz” (2017).

²⁹⁰ Policía Nacional, “Presentación Plan de Control Institucional Integrado del Territorio – Fase 2 Horus”, (febrero 2018).

²⁹¹ Gobierno Nacional, “Balance General de la Implementación” (enero 2018), 11.

²⁹² Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 4.

²⁹³ Directiva Operativa Transitoria 021 del 15 junio del 2017 “Integración, conformación, puesta en marcha y funcionamiento de un Cuerpo Elite en la Policía Nacional, en respuesta al compromiso en el punto 3.4.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

²⁹⁴ Policía Nacional, “Balance, Alcance y Resultados del Cuerpo Elite de la Policía” (reunión, Bogotá, febrero de 2018).

²⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 2.

²⁹⁶ Consejería Presidencial de Seguridad, “Informe Garantías de Seguridad: Un Año de Implementación” (Bogotá, mayo 22 de 2018), 29.



completar las 1.200 personas entrenadas y contratadas previstas en el Acuerdo, “ese curso comprenderá un módulo sobre cuestiones de género en el análisis de los riesgos y la protección, que contará con el apoyo del Comité de Género de la FARC, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Misión”²⁹⁷.

Para efectos de tener un esquema²⁹⁸, se requiere adelantar estudios de evaluación de riesgo que, según fuentes oficiales, se encuentran retrasados. Por el momento la seguridad es prestada por la UNP en coordinación con la Subdirección especializada de dicha instancia y en varios casos a través de la UNPEP en la medida en que los excombatientes se encuentren en ETCR. Actualmente se está desarrollando un piloto de esquema tripartito con participación de la Misión de Verificación ONU. Es importante aclarar que, dada la libertad de movilidad de excombatientes desde la entrada en vigencia de los ETCR, los protocolos de protección y seguridad inicialmente contemplados en el Acuerdo Final han visto la necesidad de ser ajustados por la Fuerza Pública para atender el nuevo contexto. Esto, en diálogo con la subdirección especializada de la UNP y con la Misión ONU II, aun cuando no hay un Plan Estratégico de Seguridad²⁹⁹.

Sin embargo, estos avances normativos e institucionales aún no han logrado mejorar las condiciones de seguridad. De acuerdo con la MAPP/OEA, una de las principales preocupaciones es que de forma “colateral” a la salida de las FARC del territorio, los grupos armados organizados (GAO) y delictivos organizados (GDO), delincuencia común y otros grupos armados ilegales, especialmente el ELN, han venido copando paulatinamente algunos de los espacios dejados por las FARC y la percepción en esos territorios es que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse adecuada y eficientemente. Así mismo indica que los vacíos de poder en los territorios que están siendo rápidamente llenados por otros actores producen disputas y ataques contra líderes y defensores de derechos humanos. Adicionalmente, señala que se percibe un reacomodo de antiguos integrantes de las FARC, la expansión de la guerrilla del ELN y control territorial por parte de nuevos grupos atraídos por las rentas de economías legales e ilegales. En medio de las disputas por ejercer el control de estas zonas se vienen amplificando las afectaciones a las comunidades³⁰⁰.

La situación de inseguridad, que viven las regiones más apartadas del país y priorizadas para el posconflicto, es uno de los principales retos para la implementación del Sistema. Contextos en los que se traslapan la pobreza multidimensional, las economías ilegales, la corrupción, la baja capacidad institucional local y los grupos armados ilegales que se disputan el control territorial sobre recursos, suponen altos niveles de complejidad que a su vez representan los mayores retos en materia de prevención y protección para los territorios, sus comunidades, líderes sociales y excombatientes. Es indispensable que la oferta institucional en materia de garantías de seguridad

²⁹⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 4.

²⁹⁸ Consejería Presidencial de Seguridad “Informe Garantías de Seguridad: Un Año de Implementación”, (Bogotá, mayo 22 de 2018), 60

²⁹⁹ Fabio Borges, (Asesor de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 26 de febrero de 2018.

³⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Informe Anual 2017. Capítulo V Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH en sus Informes de País o Temáticos”, (Washington D.C., 22 de marzo de 2018), 714.



además de promover la articulación nación-territorio, tenga un enfoque de seguridad humana desde su más amplia concepción. Una respuesta estatal enfocada exclusivamente en estrategias militares o policiales, en el pasado ya han mostrado ser insuficientes, tal como se evidencia en zonas de alta conflictividad social como Tumaco. Es indispensable que el Estado empiece a copar territorios – si se quiere con un nivel de priorización – con una oferta integral para resolver los problemas multicausales. Adicionalmente, la disparidad en la secuencia de implementación de las medidas de seguridad y protección frente a las de más largo plazo como las relativas al desarrollo rural, la participación política y la solución al problema de las drogas ilícitas, hace aún más complejo garantizar la presencia integral del Estado en los territorios.

La OACNUDH ha observado que otros grupos armados, como el ELN, así como organizaciones criminales, han incursionado en las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, a menudo buscando controlar las economías ilegales, lo que ha tenido un impacto negativo en los derechos de los habitantes. La consolidación de grupos armados y organizaciones criminales en estas áreas puede impedir sustancialmente la implementación del Acuerdo y socavar los potenciales beneficios del proceso de paz en materia de derechos humanos³⁰¹.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas había registrado para el primer trimestre del año 44 asesinatos de excombatientes FARC y 18 asesinatos a familiares de ex miembros para un total de 62 asesinatos, además de 6 excombatientes desaparecidos³⁰². El Cuerpo Élite tiene un registro de 88 asesinatos verificados de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares a 27 de julio de 2018³⁰³. El número de asesinatos va en incremento, mientras que hace falta avanzar en las medidas de protección para ex miembros de las FARC-EP, sus familiares y miembros del partido, particularmente para los excombatientes sin rol de liderazgo, es decir, en el plan estratégico de seguridad, el programa de protección integral, las evaluaciones de riesgo extraordinario y la formación en autoprotección.

Una de las principales brechas en la implementación del SISEP es lograr poner en práctica, en los territorios anteriormente dominados por la FARC, las medidas y programas establecidos para brindar garantías de seguridad. El enfoque territorial del SISEP que garantice la articulación nación territorio, actualmente es uno de los grandes imperativos. Dicha implementación territorial del SISEP debe además propender por un enfoque multidimensional de seguridad desde la perspectiva de la seguridad humana. En otras palabras, las medidas establecidas en el SISEP deben superar la brecha entre el enfoque de seguridad ciudadana o seguridad física individual y migrar hacia una perspectiva de seguridad humana integral y colectiva, ajustada a las necesidades de cada territorio.

³⁰¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), X.

³⁰² Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 4.

³⁰³ Gobierno Nacional, “Hechos de afectación contra líderes defensores de DD.HH. y actuación Institucional” (Boletín No.087, 27 de julio de 2018), 11-12.



La implementación de otros procesos de paz ha demostrado que uno de los principales riesgos es que los excombatientes sean blanco de homicidios en la etapa de reintegración. El caso de la Unión Patriótica está presente en la memoria de las FARC. La incertidumbre en materia de garantías de seguridad de miembros de las FARC y líderes políticos ideológicamente cercanos, puede poner en riesgo el tránsito de las FARC a la vida civil, generando futuros desertores y, el proceso reincorporación política. Amenazas al secretariado de las FARC, pueden poner en peligro la implementación de todo el Acuerdo.

El impacto de la falta de seguridad en los territorios anteriormente dominados por la FARC, y actualmente en disputa por bandas de crimen organizado, narcotraficantes, ELN y disidentes, genera cascadas negativas para la implementación de todos los puntos del Acuerdo, ya que alteran las condiciones mínimas de seguridad para facilitar la implementación de proyectos de desarrollo rural, el ejercicio de la política y la defensa de los derechos humanos, el programa de reincorporación, la apuesta en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito y por supuesto la implementación del Sistema de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de No Repetición.

Enfoques transversales: En lo que se refiere al enfoque de Derechos Humanos transversal a lo largo de todo el Acuerdo Final, el SISEP apunta a contribuir al derecho a la protección de la integridad personal y la seguridad de defensores, líderes, y miembros de la FARC, así como miembros de partidos que se declaren en oposición. En ese sentido el espíritu del SISEP tiene como finalidad brindar las garantías de seguridad para el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos. Las alarmas en relación a los diferentes hechos de agresión, hostigamiento, amenazas y homicidios contra la población objeto de protección de este punto, se constituyen en un riesgo para asegurar la sostenibilidad del Acuerdo, dado que la reincorporación política es una condición *sine qua non* para el avance en materia de los derechos civiles y políticos en el país. Adicionalmente, el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos, tal como está establecido en la resolución A/C.3/72/L.50 de Naciones Unidas de la cual Colombia es signataria, resalta la responsabilidad del Estado en brindar garantías para su ejercicio.

A modo de recomendación, se sugiere lo siguiente

- Mantener y fortalecer la subdirección especializada en seguridad y protección al interior de la UNP de acuerdo a los Decretos 299 y 300 de 2017.
- Impulsar la Alta Instancia del SISEP.
- Darle continuidad a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección como espacio clave para el desarrollo técnico, la coordinación y seguimiento de medidas materiales e inmateriales.
- Reglamentar e impulsa el Programa Integral de Seguridad y Protección para FARC, excombatientes en proceso de reincorporación, familiares. Dicho Programa está pendiente de ser creado según lo establece la Ley 895, teniendo en cuenta medidas inmateriales y materiales.
- Implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección.
- Mantener espacios de coordinación con la Unidad Especial de Investigación.
- Promover la articulación institucional necesaria con las diferentes instancias de prevención y protección, tanto a nivel nacional como territorial, de manera que incluyan población FARC en proceso de reincorporación junto con sus familiares.





- Agilizar la implementación de medidas inmateriales a modo preventivo como la campaña contra la estigmatización y la formación en autoprotección.
- Darle continuidad al Cuerpo de Seguridad & Protección.
- Poner en marcha los sistemas de seguimiento y evaluación del SISEP.
- Apoyar la labor de despliegue territorial del Cuerpo Elite de manera que pueda facilitar la lectura contextual regional y promover articulación con instituciones de todo nivel, comunidad internacional y sociedad civil, como lo viene haciendo a nivel nacional.
- Mantener el papel dinamizador de la Misión ONU II, quien ha jugado un rol clave para tender puentes entre la subdirección especializada, la policía y el Ejército.
- Asegurar la sostenibilidad presupuestal de los diferentes componentes del Plan de Seguridad y Protección, dándole un mayor nivel de importancia a los componentes preventivos y las medidas inmateriales que tienen un mayor nivel de rezago.

El subtema sobre **Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios** contiene siete disposiciones de las cuales una (14%) no han iniciado implementación, cinco (71%) se encuentran en un estado de implementación mínima y una (14%), está en un estado de implementación intermedia.

El 71% de implementación mínima y el 14% de implementación intermedia reflejan avances normativos importantes, como el Decreto Ley 660 del 17 de abril de 2018 sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades³⁰⁴ y el Decreto 2124 de 2017 que ajusta el Sistema de Alertas Tempranas. Ambos son decretos claves que requieren de operatividad territorial.

El Decreto Ley 660 de abril de 2018 “Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género y defensoras de derechos humanos en los territorios”, lleva unos meses siendo socializado por el Ministerio del Interior a nivel nacional y territorial con las instituciones y entidades responsables de su implementación.

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios debe constituirse en el programa marco que articule gran parte de los esfuerzos con los que el Estado colombiano busca proteger de manera integral a defensores, organizaciones y comunidades en los territorios. Desde esta dimensión, se convierte en una pieza clave para ampliar el concepto de seguridad física, al de una seguridad humana más comprensiva e integral. Lo anterior requiere de grandes esfuerzos de articulación institucional entre instituciones con visiones diferentes de la seguridad y la protección, así como entre la oferta de la Nación y el territorio.

³⁰⁴ Decreto 660 de 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”, 17 de abril.



Por otra parte, a raíz del Decreto 2124 de 2017 que ajusta el Sistema de Alertas Tempranas y le da autonomía para emitir las alertas, es perentorio asegurar el despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo en los 160 municipios priorizados trabajo coordinado entre Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y Personerías), Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Fiscalía y autoridades locales. Por lo tanto, es clave contar con la disponibilidad de recursos para asegurar su despliegue territorial, así como para que la articulación y corresponsabilidad institucional, a través de los comités territoriales, den una respuesta inmediata. La respuesta rápida a estas alertas requiere el máximo nivel de articulación nación-territorio.

Como se mencionó anteriormente, de parte del Ministerio de Defensa, se ha avanzado con mecanismos como el SIRIE (Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización) y la estrategia Carpa Azul, pero su implementación no es uniforme en todas las regiones. Esta última estrategia concentra su oferta en los 26 ETCR, lo cual es insuficiente dadas las necesidades en materia de prevención y protección de las comunidades en otras zonas dejadas por las FARC. A su vez el hecho de que la sociedad civil tenga que desplazarse hasta la Carpa Azul, con lo que implica en términos de seguridad y de practicidad, ha generado que no sea utilizada como se esperaba. La oferta institucional de Ministerio Público, Fiscalía y entidades territoriales debe ser fortalecida en puntos de atención acordes para la comunidad. Por su parte, el SIRIE cuenta con 13 grupos de reacción inmediata³⁰⁵ y constituye una ruta de información que es activada a través del Comando General de las Fuerzas Militares y de la Inspección General de las FF.MM. con el propósito de tener un análisis más amplio y detallado de los factores de inestabilidad que afecten la percepción de seguridad. A 20 de julio, el SIRIE había verificado 720 denuncias³⁰⁶.

Sin embargo, a pesar de los resultados en reducciones de muertes tras la firma del Acuerdo, el CERAC afirma que la violencia política contra líderes, grupos o comunidades está disparada. “Las víctimas letales de enero de 2018 son casi tres veces las de enero 2017 (paso de 7 a 24 casos) y triplican el promedio mensual de víctimas mortales desde enero de 2014 hasta diciembre 2017³⁰⁷.”

A la fecha, el avance de la Fuerza Pública en el territorio ha sido lento e insuficiente para contrarrestar la presencia de los numerosos grupos armados ilegales (que incluyen bandas criminales post desmovilización, ELN, disidencias y grupos residuales, entre otros) que se disputan las zonas dejadas por las FARC. El andén pacífico, en particular, los departamentos del Chocó, Valle de Cauca, Cauca y Nariño, así como la zona del Urabá, Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo y Meta-Guaviare, registran dinámicas de violencia micro focalizada que amenazan la seguridad de las comunidades en dichos territorios. De enero a junio de 2018 la Defensoría del Pueblo registro 17,825 personas afectadas por desplazamiento, siendo Norte de Santander el más afectado con el 54%. Esta es una cifra preocupante si se tiene en cuenta que durante todo el 2017 se desplazaron

³⁰⁵ Gobierno Nacional, “Balance General de la Implementación”, (enero 2018), 12

³⁰⁶ Gobierno Nacional, “Hechos de afectación contra líderes defensores de DD.HH. y actuación Institucional” (Boletín No.086, 20 de julio de 2018), 9.

³⁰⁷ Centro de Estudios CERAC. Muertos en Eventos de conflicto con participación directa de las Farc (2002-2017). Bogotá, junio 2018.



12,841 personas.³⁰⁸ Los informes de Amnistía Internacional y la Defensoría del Pueblo, registran la complejidad de la situación humanitaria en el Chocó donde se subraya que la paz no ha llegado y la comunidad vive micro desplazamientos, confinamiento y amenazas. Buenaventura también registra una situación compleja ya que tiene barrios sitiados bajo el control de grupos ilegales, situación denunciada por líderes sociales como Temístocles Machado, asesinado a inicios de 2018. Tumaco, por si solo merece un análisis más profundo a razón de la intervención focalizada de Fuerza Pública con cerca de 9.000 miembros en su zona rural. El departamento del Cauca registra altos niveles de presencia de grupos emergentes y disidencias. El común denominador en estas zonas es la ausencia del Estado de forma integral, altos índices de pobreza multidimensional, traslape con zonas estratégicas de rentas ilegales (narcotráfico, minería, trata de personas y de armas), micro tráfico, índices de consumo de sustancias psicoactivas de parte de jóvenes, casos de reclutamiento de menores, altos niveles de corrupción y baja capacidad de las entidades locales para abordar estas problemáticas; tal como ha sido documentado en las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad.

La brecha en la velocidad de la implementación de las medidas relacionadas con el desarrollo rural integral, las garantías para la participación política, la reincorporación, la sustitución de cultivos de uso ilícito y las medidas de protección integral tanto individual como colectiva, frente a la velocidad en el despliegue preventivo de seguridad, que se ha dado de manera más rápida, genera un desbalance en el avance en materia de seguridad humana.

La falta de garantías de seguridad de las comunidades, afecta a su vez la seguridad de funcionarios públicos que están iniciando la entrada a territorios antes dominados por las FARC, afecta la seguridad de miembros del ministerio público, de defensores de DDHH, líderes y lideresas comunitarias, excombatientes y miembros de partidos políticos y movimientos sociales. Es de particular relevancia la situación de vulnerabilidad de mujeres, y niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) que, con estas condiciones en materia de seguridad, están experimentando retrocesos en sus derechos.

Enfoques transversales: El enfoque de DDHH es la columna vertebral de este subtema. Dada la difícil situación en materia de seguridad y derechos humanos en las zonas priorizadas para el posconflicto, es determinante lograr avances en términos normativos como marco para una acción integral de protección colectiva con enfoque comunitario. Dichas normas deben asegurar complementariedad y coherencia en las acciones de otras entidades nacionales, autoridades locales y comunidades para lograr resultados en materia de seguridad y protección de las mismas comunidades, grupos étnicos, defensores y líderes sociales en el territorio.

Se observa que la mención que se hace sobre tener en cuenta el enfoque de género en las estrategias de seguridad y protección para las comunidades, ha sido superficial y poco sustantivo. El éxito de estas medidas dependerá de la adopción de medidas de protección colectivas y seguridad a las

³⁰⁸ “De enero a junio más de 17 mil personas han sido desplazadas en Colombia, según seguimiento de la Defensoría del Pueblo”, *Defensoría del Pueblo de Colombia*, 24 de julio de 2018, <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7409/De-enero-a-junio-más-de-17-mil-personas-han-sido-desplazadas-en-Colombia-según-seguimiento-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>





comunidades que tengan en cuenta las necesidades y experiencias de las mujeres y el colectivo LGTBI.

Frente al enfoque étnico, se busca implementar soluciones de protección colectiva con participación inclusiva de las comunidades étnicas, retomando experiencias exitosas que deben ser reconocidas y fortalecidas. Por ahora la propuesta de decreto de Ministerio del Interior recoge parcialmente este objetivo, y está pendiente de ser consultado y validado por las comunidades.

Finalmente, en lo que se refiere al enfoque territorial, es de particular importancia diseñar respuestas integrales en materia de seguridad y protección a las comunidades teniendo en cuenta los contextos regionales y las dinámicas y actores en cada territorio. Adicionalmente, es clave que desde el enfoque territorial se asegure la participación de las entidades territoriales en el diseño de estrategias para sus regiones.

A modo de recomendación,

- Es clave dotar de todas las herramientas y recursos posibles al Ministerio Público, particularmente a la Defensoría que lidera el Sistema de Alertas Tempranas para garantizar su despliegue territorial. Pero también a la labor solitaria de las personerías municipales, que en muchos casos son la única cara del Estado en lo local.
- Hay que promover soluciones que faciliten el despliegue y articulación en territorio de entidades encargadas de prevenir y proteger a las comunidades, y sus líderes.
- Hay que avanzar en la organización y coordinación de las medidas preventivas y de reacción rápida frente a las incursiones y acciones de organizaciones criminales a fin de garantizar la protección de la población civil.
- Es clave socializar muy bien toda la normativa resultante del acuerdo en materia de Prevención y Protección de líderes, defensores de DDHH y a su vez comunidades, así como escuchar las necesidades y preocupaciones de los mandatarios locales para poder facilitar esta labor.
- Los mecanismos que entren en marcha como resultado del Decreto 660 deben ser consultados y articulados con territorios y las comunidades para que sean efectivos.

La actividad de implementación del subtema sobre el **fortalecimiento del mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial de los servicios de vigilancia y seguridad privada** no es suficiente para dar cuenta de la iniciación de la implementación de las disposiciones acordadas para el logro de este propósito. Este subtema hace seguimiento a un total de cinco disposiciones de las cuales ninguna (0%) ha iniciado implementación. En parte, se debe a que no hay información pública acerca de los avances en esta materia. A la fecha de elaboración de este informe, se conoce que el Ministerio de Defensa está preparando un proyecto de decreto y se espera poder radicarlo en la siguiente legislatura³⁰⁹.

La elaboración de la normatividad relacionada con este subtema, se ha realizado bajo estricta confidencialidad sin la participación de actores clave como la Comisión Nacional de Garantías de

³⁰⁹ Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero de 2018.



Seguridad (CNGS) y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la entidad encargada en esta materia. Si bien el Decreto Ley 154 de 2017 en su Artículo 12 hace mención específica sobre la responsabilidad de la CNGS en el “seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formular propuestas para actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada”³¹⁰, hasta el momento, la Comisión no ha participado en la discusión del proyecto de decreto³¹¹.

En términos generales, se evidencia falta de celeridad en la implementación de estas disposiciones, particularmente aquellas relacionadas con romper el vínculo de empresas del sector de vigilancia y seguridad, con organizaciones criminales objeto del Acuerdo Final.

A modo de recomendación, es importante dar inicio a las medidas de ajuste normativo y adecuación del mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada, como base para las garantías de seguridad de manera integral, en particular en lo que se refiere a la lucha contra bandas criminales objeto de este acuerdo.

El subtema sobre las **medidas de prevención y lucha contra la corrupción** contiene siete disposiciones de las cuales dos (29%) no han iniciado implementación y cinco (71%) cuentan con un nivel mínimo de implementación.

El 71% de implementación mínima refleja avances normativos para la prevención y lucha contra la corrupción. Se registra el Decreto 894 de 2017³¹² relativo a normas en materia de empleo público para asegurar la implementación normativa del Acuerdo, el Decreto 484 de 2017 sobre el seguimiento al patrimonio económico de los servidores públicos, y el Decreto 648 de 2017 que actualiza los procesos y requisitos para la contratación de los servidores públicos.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa publicó el Decreto 2149 mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Depuración de Archivos y Datos de Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia³¹³. El decreto es el marco legal para depurar de las centrales de inteligencia y seguridad los nombres de aquellas personas o sus familiares que fueron incluidas en ellas por el solo hecho de pertenecer a organizaciones de derechos humanos, miembros de la oposición y el partido político que surgió con el Acuerdo de Paz. Dicho decreto define el “conjunto de instancias, orientaciones, actividades, recursos, definiciones, programas e instituciones que permiten la aplicación de los principios generales y las disposiciones sobre actualización, corrección y retiro de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia”, para lo cual implementó los Consejos

³¹⁰ Decreto Ley 154, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC*EP el 24 de noviembre de 2016”, 3 de febrero de 2017

³¹¹ Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero de 2018.

³¹² Decreto 894 de 2017, “Por el cual se dictan normas con el fin de facilitar y asegurar la implementación desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto V la Construcción de una Paz Estable V Duradera”, mayo 28 de 2017; Decreto 484 de 2017, “Por el cual se modifican unos artículos del Título 16 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, marzo 24 de 2017; Decreto 648 de 2017, “Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública”, abril 19 de 2017.

³¹³ Decreto 2149 de 2017, “Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, se adiciona el Capítulo 12 al Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, y se dictan otras disposiciones”, diciembre 20 de 2017.





Directivo, Técnico y Operativo, los cuales deben reunirse de forma semestral, trimestral y mensual, respectivamente.

Por otro lado, se radicó el proyecto de ley No. 198 Senado, "Por medio del cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia" que fue presentado por el Ministerio de Justicia y aprobado por el Congreso al finalizar sesiones el 20 de junio de 2018. La ley estipula "... un techo de máximo 30 por ciento de rebaja de penas para delitos de lesa humanidad y 50 por ciento para otros delitos"³¹⁴. También se mantuvo la posibilidad de que las disidencias de las FARC-EP accedan a ese tratamiento judicial colectivo.

A modo de recomendación, se espera que el bloque de medidas de prevención y lucha anticorrupción sean dinamizadas, ya que se evidencia menor grado de avance en la implementación de estas disposiciones, que incluyen algunos ajustes normativos, pero sobre todo aquellas relacionadas con vigilancia y certificación de servidores públicos en ejercicio de su función.

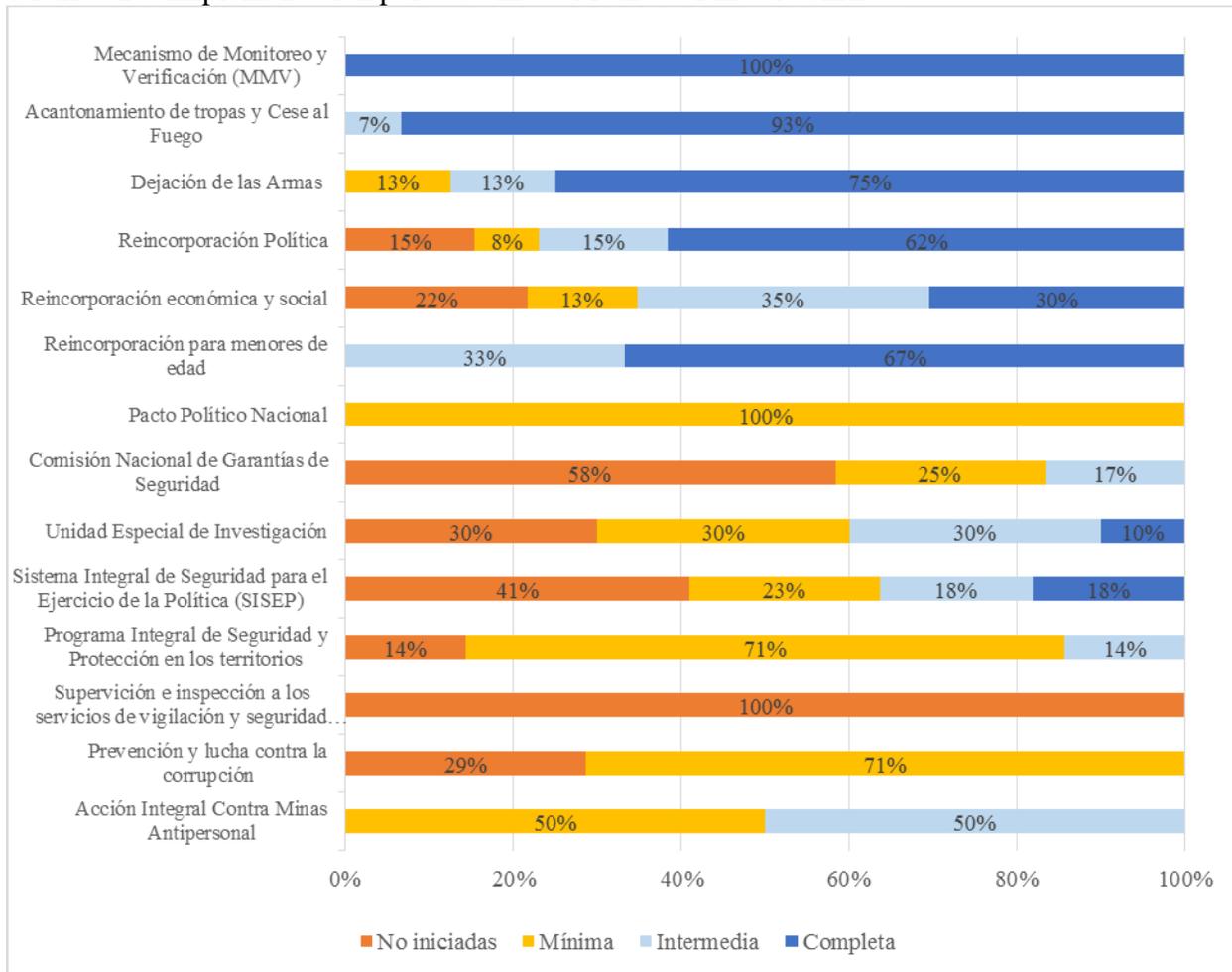
³¹⁴ "Así quedó la ley con la que el gobierno pretende someter a las bandas", *El Tiempo*, junio 25 de 2018, <http://m.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/ley-con-la-que-el-gobierno-pretende-someter-a-las-bandas-criminales-235688>





Evaluación del Punto 3

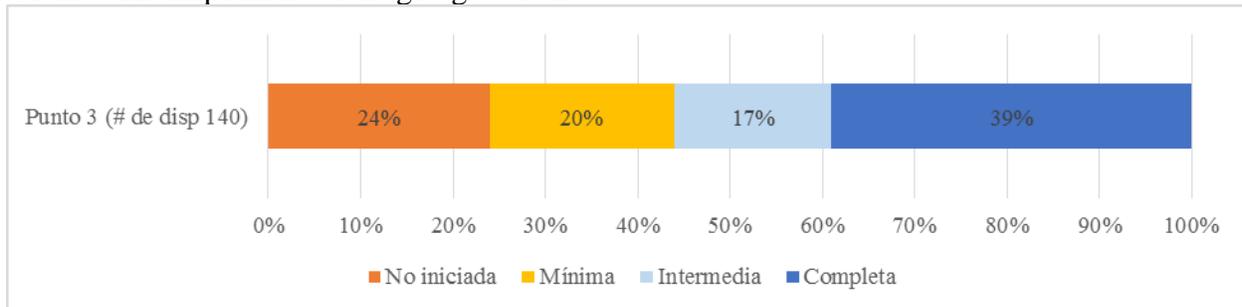
Gráfico 10: Implementación por subtema del Punto 3 Fin del conflicto





El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 140 disposiciones en el punto tres.

Gráfico 11: Implementación agregada Punto 3



Como muestra el gráfico 11, el 39% de las disposiciones del punto tres se han implementado por completo, el 37% están en progreso y el 24% de las disposiciones aún no han comenzado. El punto tres tiene la segunda tasa más alta de implementación entre los otros puntos del Acuerdo.

No obstante, los resultados para este punto son mixtos. Por un lado, muchas de las disposiciones para poner fin al conflicto se han implementado por completo. El cese al fuego y el proceso de dejación de armas en Colombia han tenido más éxito que en muchos otros procesos de paz. En términos comparativos, el cumplimiento del cese al fuego y el movimiento de las tropas a las zonas de acantonamiento fue rápido y relativamente fluido, a pesar de la falta de servicios públicos e infraestructura en algunas de las zonas. En muchos aspectos, estos procesos en Colombia se implementaron más rápidamente que en otros procesos de paz. Es importante reconocer las contribuciones efectivas y el compromiso de las FARC-EP a este esfuerzo.

Por otro lado, a pesar de los extensos despliegues de fuerzas de seguridad hacia las áreas rurales más afectadas, la violencia sigue siendo una amenaza para las comunidades locales en los territorios. Si bien la violencia en términos generales ha disminuido (por ejemplo, conflicto armado, homicidios), continúan los ataques y los asesinatos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y algunos excombatientes y sus familias. La seguridad y protección prometidas se debe aún garantizar como parte de la responsabilidad del Estado.

Además de los costos humanos, la violencia impide la implementación de algunos de los programas centrales del Acuerdo y representa una grave amenaza para el proceso de paz. En procesos previos de implementación de acuerdos de paz, la falta de seguridad en las áreas rurales y el hecho de que los excombatientes que regresan a sus comunidades son blanco de ataques, han tenido graves consecuencias e incluso ha llevado al retorno y profundización de dinámicas de conflicto armado.

El aumento de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos durante el proceso de implementación del Acuerdo, tendencia que ya venía al alza desde la etapa de negociación, genera una serie de efectos cascada negativos en la implementación de gran parte del Acuerdo. Tanto las



organizaciones nacionales como internacionales coinciden en que la falta de garantías de seguridad para defensores de DDHH y líderes sociales, además de ser preocupante, resulta paradójico en un escenario de implementación de un acuerdo de paz, y está afectando los liderazgos que trabajan y abogan por cuestiones estrechamente relacionadas con la implementación del Acuerdo. Esto incluye el desarrollo rural, y en particular la restitución de tierras y la protección ambiental, la participación ciudadana y la protesta social, la sustitución de cultivos de uso ilícito, las reparaciones a las víctimas y la inclusión de enfoques transversales en el proceso de implementación³¹⁵.

Se necesita mayor coordinación gubernamental y mayores recursos financieros, técnicos y humanos para proporcionar seguridad, protección y judicialización efectiva en las regiones priorizadas. Los pasos para proporcionar garantías de seguridad más efectivas en los territorios incluyen los siguientes: proporcionar mayores recursos y personal capacitado para la Defensoría del Pueblo; garantizar la presencia territorial de fiscales, investigadores y policías judiciales, especialmente en los 160 municipios priorizados por Postconflicto; y la coordinación con funcionarios locales y líderes sociales en los territorios en el despliegue de las fuerzas de seguridad. Las medidas de protección son especialmente necesarias para las mujeres, miembros de la comunidad LGTBI, líderes indígenas y afrocolombianos.

³¹⁵ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana” (No.026-18, febrero 28 de 2018), 44; Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 10; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 3; Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 11.



3.2.4. Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

A modo de síntesis

SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	
Pretensión	“Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género” ³¹⁶ .
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – Planes Integrales de Sustitución y Recuperación Ambiental: PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) y PISDA (Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo) • Programa Formalizar para Sustituir: busca legalizar predios de familias que abandonan los cultivos o que nunca cultivaron a pesar de estar en zonas de cultivos. • Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública – Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. • Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos: Estrategia contra el lavado de activos involucrados en el narcotráfico y control de insumos; judicialización efectiva; estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico; Conferencia Internacional sobre la Lucha contra las Drogas)
Principales avances	<ul style="list-style-type: none"> • PNIS: Se han logrado acuerdos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias en todo el país, de estas 77.659 ya están inscritas en el programa en 3.053 veredas de 52 municipios en 14 departamentos. A mayo de 2018, 25.614 hectáreas de coca fueron erradicadas, de estas, UNODC ha certificado 12.142 lo que representa una tasa de cumplimiento del 90%³¹⁷. • Se han vinculado al programa 981 recolectores para beneficiarse de alternativas laborales y capacitación. • PNIS: Naturaleza colaborativa del programa: FARC, gobierno y comunidades participan en los Acuerdos y el PNIS.

³¹⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 8.

³¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).



	<ul style="list-style-type: none">• PNIS: Por primera vez un programa de sustitución entra en los “núcleos históricos de cultivos” anteriormente territorios dominados por las FARC.• Prevención del Consumo: alistamiento programático del proceso de revisión y ajuste participativo de la política y del plan nacional de prevención del consumo.• Avance en propuestas para la creación de la instancia de alto nivel que se encargará de articular a las instituciones competentes y coordinar el proceso participativo de ajuste a la política frente al consumo.• Formalizar para sustituir: 1.065 familias ex-cultivadoras han recibido títulos de propiedad de sus tierras.• 436 toneladas de cocaína incautadas en 2017 y 76 más a febrero de 2018.• Convenio entre la UIAF, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría para detectar casos de lavado de activos.• Preparación del Estatuto contra las finanzas ilícitas – ECOFI.• Promulgación de la Ley 1849 de 2017 que aumenta la eficacia del Código de Extinción de Dominio, incentiva la denuncia ciudadana y busca darle mejor uso a los bienes afectados.• Mapeo de cadena de valor del narcotráfico en su componente de la producción de clorhidrato de cocaína• Conferencia Internacional: participación en foros globales y regionales especializados en pos de una política global basada en evidencias, desarrollo alternativo y respeto a los derechos humanos.
<p>Principales dificultades</p>	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad y control territorial del Estado en los lugares de sustitución para las comunidades, los líderes de sustitución y los funcionarios mediante un modelo de Seguridad Rural de largo aliento y con las comunidades.• Asistencia técnica y nuevos cultivos: énfasis en el acompañamiento desde el primer momento para los cultivadores.• Articulación Interinstitucional: a nivel nacional y para la acción territorial integral que potencie la transformación territorial, con los PDET a través de los PISDA y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral durante sus primeros años de ejecución (incluyendo formalización y zonificación ambiental) en las comunidades del PNIS, comenzando por los componentes comunitarios del Plan de Atención Inmediata (PAI).• Estrategia de comercialización de los productos de sustitución a nivel nacional e internacional, y publicidad con énfasis en el aporte que realizarían consumidores y empresas para la construcción de paz de Colombia.



	<ul style="list-style-type: none">• Inserción de “raspachines” y jóvenes en el PNIS, con oportunidades de trabajo y capacitación para que no emigren o sean vulnerables al reclutamiento por parte de grupos armados.• Archivó el proyecto de ley para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores; se requiere seguridad jurídica para las familias que de buena fe proporcionan información y se inscriben en el PNIS, así como un alivio para aquellos con investigaciones abiertas y sanciones en su contra.
Otros elementos a tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none">• PNIS: Marihuana y amapola: soluciones equivalentes para la problemática de estos otros cultivos.• PNIS: Territorios étnicos: rutas para resolver ocupaciones en territorios étnicos y respetar usos tradicionales.• PNIS: Parques nacionales: aplicación diferenciada del PNIS en áreas protegidas, respetando los ecosistemas, reubicando donde sea necesario y posible y fomentando la restauración ecológica.• PNIS: Enfoque de género: tener en cuenta las dinámicas cambiantes de las mujeres que hacen parte de la economía cocalera de forma que el PNIS las involucre según sus especificidades.• Prevención del consumo: Re-direccionar recursos financieros hacia la prevención e intervención integral del consumo basada en evidencia y armonizar tales presupuestos con el control de oferta de la demanda de sustancias.
Principales temas pendientes en la implementación	Sustitución de Cultivos: <ul style="list-style-type: none">• Continuar la suscripción de Acuerdo colectivos e individuales en aquellos municipios y veredas donde aún no ha entrado el PNIS y que manifiestan su voluntad de sustituir e incluir en el programa de forma diferenciada a cultivadores de Amapola y Marihuana.• Definir una política pública clara sobre la articulación entre sustitución, erradicación y otros componentes de estrategia contra las drogas.• Impulsar una Ley que haga el cierre legal al programa de sustitución, de forma que tanto cultivadores como funcionarios tengan estabilidad jurídica y tranquilidad sobre su participación en el programa y el fin de las causas legales en su contra al ingresar y cumplir con sus compromisos.• Poner en marcha una estrategia articulada y masiva de formalización de la propiedad para cultivadores que hagan sustitución, de forma que puedan ingresar a los programas y apoyos financieros respectivos a la producción, incentivando su ingreso al programa y construyendo sobre los aprendizajes del programa “formalizar para sustituir” de la Agencia Nacional de Tierras y UNODC.





	<p>Prevención del Consumo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Crear la instancia de alto nivel que articula el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y los distintos compromisos adquiridos en el acuerdo. <p>Lucha contra el narcotráfico:</p> <ul style="list-style-type: none">• Terminar el estudio de cadena de valor del narcotráfico, complementando la información disponible sobre el eslabón de la producción de cocaína, con los estudios sobre el resto de eslabones para poder diseñar una estrategia, política y planes más integral y coherente.• Fortalecer e intensificar más la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos asociada al narcotráfico.• Poner en marcha la campaña sensibilización social en prevención de lavado de activos y fomentar la participación y capacidad ciudadana para luchar contra este fenómeno• Impulsar decididamente la Ley de protección al denunciante de corrupción.
--	---

En detalle

Tema 11. Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Los Programas y Planes de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS, PISDA, Plan de Formalización) buscan generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito en el marco de la búsqueda de una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio. En este marco, los programas buscan aportar a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral. En particular, aspiran a:

- Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito.
- Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.
- Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidaria.
- Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible.
- Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas incorporando a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.
- Contribuir al logro de la garantía progresiva del derecho a la alimentación.



- Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.
- Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas.
- Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS.

A continuación, se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación de este tema.

Tabla 11. Programas Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	4.1	21	4 (19%)	8 (38%)	8 (38%)	1 (5%)
Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)	4.1.3.5	14	5 (36%)	9 (64%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		35	9 (26%)	17 (49%)	8 (23%)	1 (3%)

El Tema 11 comprende un total de 35 disposiciones que cubren dos subtemas relacionados con programas para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Del total de disposiciones, nueve (26%) no han iniciado implementación, 17 (49%) se encuentran en un nivel de implementación mínima, ocho (23%) están en un estado de implementación intermedia, y una disposición (3%) ha sido implementada completamente.

Al subtema sobre el **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)** se le hace seguimiento a través de 21 disposiciones. De estas, una (5%) se ha implementado completamente (refleja la participación activa de las FARC en los procesos del PNIS), ocho (38%) están en un estado de implementación intermedia, otras ocho (38%) se encuentran es un nivel de implementación mínima y cuatro (19%) no han iniciado implementación. Esta actividad de implementación es positiva cuando se compara con otras medidas de implementación que suceden en el nivel territorial, como el catastro multipropósito, la zonificación ambiental o el Fondo de Tierras.

El 38% de implementación intermedia se refiere a una combinación de esfuerzos como la conformación legal del PNIS, la firma de acuerdos colectivos voluntarios de sustitución y la



inscripción individual de familias en el Programa. Más allá de la creación del PNIS, este incremento refleja una aceleración del proceso de formalización para cultivadores y cultivadoras que han firmado acuerdos voluntarios de formalización. A marzo de 2018, la ANT había entregado 1.065 títulos a familias que han abandonado los cultivos ilícitos en el marco del programa Formalizar para Sustituir³¹⁸.

Por su parte, el subtema sobre los **planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)**; la estrategia participativa de mediano y largo plazo para la transformación territorial cuenta con 14 disposiciones. De estas, cinco (36%) no han iniciado implementación y nueve (64%) se encuentran en un nivel de implementación mínima. Este porcentaje de iniciación refleja el hecho que, desde noviembre de 2017, existe una circular interna de la ART con los lineamientos para la articulación entre el PDET y el PNIS. Así mismo, el Decreto 362 del 22 de febrero de 2018³¹⁹ reglamenta las instancias de funcionamiento del PNIS y como estas orientan las directrices y metodología para la construcción de los PISDA y su inserción en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) producto de los PDET. Si bien la estrategia inmediata, que incluye arrancar las matas, otorgar los subsidios y comenzar los nuevos cultivos está iniciando con el PNIS, la estrategia de largo plazo contemplada en los PISDA apenas avanza en su etapa de diseño. La estrategia de largo plazo busca la transformación de las condiciones que incentivan los cultivos de uso ilícitos a través de obras de infraestructura, desarrollo social y económico y la provisión de bienes públicos.

No existe una solución fácil ni rápida para la situación de los cultivos de uso ilícito en Colombia. Cualquier solución requiere esfuerzo sostenido, construcción de confianza y una perspectiva de mediano y largo plazo por parte del Gobierno y de las comunidades. La combinación de economías ilegales, pobreza rural y pocas oportunidades económicas lícitas constituye un terreno abonado para que nuevos o viejos grupos armados saquen provecho criminal. Por esta razón, la sustitución es la clave para la sostenibilidad de la paz y todas las acciones institucionales que apuntan a sostener la transformación territorial (Planes Nacionales para la RRI, zonificación ambiental, formalización de la propiedad, PDET, entre otros) deben priorizar la acción en los territorios donde actúa o es probable que avance el Programa de Sustitución. La infraestructura y medios de acceso a territorios aislados son clave para superar el problema de los cultivos de uso ilícito ya que el aislamiento hace más viables las economías ilícitas³²⁰. Es necesaria la acción integral del Estado para implementar el PNIS y así transformar las condiciones que incentivan los cultivos de uso ilícito a través de la acción integral para la transformación territorial³²¹.

³¹⁸ “Fondo de Tierras tiene 200.000 de 3 millones de hectáreas previstas”, *El Tiempo*, 01 de marzo de 2018,

<http://m.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/fondo-de-tierras-tiene-200-000-de-las-3-millones-de-ha-previstas-188892>

³¹⁹ Decreto 362 de 2018, “Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017”, 22 de febrero.

³²⁰ Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018” (Bogotá, febrero 2018), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654>

³²¹ Con accionar integral nos referimos a que las agencias, ministerios y sectores involucrados en el desarrollo rural y la transformación territorial asuman el PNIS como punta de lanza de este esfuerzo conjunto, definiendo como cada institución ayuda a su éxito y lo incluye en su planeación y esfuerzos.





Adicionalmente, se requiere de manera urgente avanzar en un modelo de Seguridad Rural que atienda las necesidades y especificidades propias de cada territorio. Esto incluye presencia constante de la Fuerza Pública en el territorio acompañada de autoridad civil local como inspectores de policía (o figuras equivalentes en cada lugar) y representantes del ministerio público, así como estrategias y protocolos de seguridad acordados entre comunidades, autoridades y Fuerza Pública para proteger a los líderes y comunidades involucrados en la sustitución frente a la amenaza de grupos armados que buscan entorpecer la implementación de programas de sustitución³²². Esto permitirá mejorar la gobernanza, la legitimidad y también el control territorial del Estado.

La sustitución parte de un acuerdo pacífico y voluntario entre las comunidades, las familias y el Gobierno con la participación de las FARC y se sustenta en la confianza que se logre entre todas las partes.

Así, en lo que se refiere a avances, según el último informe de UNODC, que verifica el Programa, al 31 de mayo de 2018 se habían firmado acuerdos colectivos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias. De estas, 77.659 familias, que han reportado tener 96.830 ha de cultivos ilícitos, han avanzado a la siguiente fase del Programa, la inscripción individual. Estas 77.659 familias inscritas en el programa viven en 3.053 veredas de 52 municipios en 14 departamentos; esta es la presencia territorial del PNIS. A 31 de mayo, UNODC ha verificado la erradicación voluntaria de 12.142 ha de cultivos ilícitos lo que representa el 90% de cumplimiento frente a la línea base³²³.

De manera complementaria, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) está adelantando un programa especial de formalización de tierras para familias campesinas que han abandonado los cultivos de uso ilícito. A 2017 se habían caracterizado 8,000 familias y se han entregado 1,065 títulos de propiedad de los cuales, el 44% de los beneficiarios son mujeres³²⁴, la meta del programa para 2018 está en otorgar los títulos que faltan a estas familias. Según la Fundación Ideas para la Paz, este programa solo cubre el 1.1% de las veredas incluidas en el PNIS, por lo que es necesario alinear ambos programas³²⁵.

Otro avance es la promulgación del Decreto 362 el 22 de febrero de 2018 que reglamenta el funcionamiento del Programa, así como los canales de aprobación para la metodología de los

³²² Funcionarios (PNIS) entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, marzo de 2018; “Gobierno despliega medidas para proteger a líderes sociales y defensores de derechos humanos”, *Vicepresidencia de la República*, 1 de febrero de 2018, <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2017/Paginas/Gobierno-despliega-medidas-para-proteger-a-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-171225.aspx>; Grupo de Paz del Sistema de Naciones Unidas, “Análisis de Construcción de Paz / PeaceBuildingOverview – PBO” (2018), https://umaic.org/images/180205_PBO.pdf; Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018” (Bogotá, febrero 2018), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654>

³²³ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).

³²⁴ Agencia Nacional de Tierras, “Boletín: Así va la Agencia Nacional de Tierras y sus compromisos en cumplimiento del Acuerdo de Paz”, diciembre de 2017, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/LOGROS-PUNTO-REFORMA-RURAL-INTEGRAL.pdf>

³²⁵ Fundación Ideas para la paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes” (Informe No. 4, Bogotá, marzo 2018), 8, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_final.pdf



PISDA y su inserción en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) producto de los PDET.

Además, se han vinculado 981 recolectores al Programa para emplearse en actividades de interés comunitario y recibir capacitación en nuevos oficios. Se espera ir ampliando esta vinculación en los próximos meses.³²⁶

Es importante resaltar que por primera vez un programa de sustitución de cultivos busca ser una política robusta de gobierno (se espera que de Estado) y no un experimento aislado y de corta duración como sucedió en experiencias anteriores de sustitución. Así mismo, es la primera vez que un programa de este tipo llega a los núcleos históricos de producción de coca que se encuentran en las zonas de influencia histórica de las FARC.

Adicionalmente, se ha logrado establecer un nivel de diálogo sin precedentes entre el Gobierno y cultivadores y se espera que se mantenga en buenos términos con el nuevo gobierno para continuar construyendo una solución sostenible al problema de los cultivos.

A pesar de los avances alcanzados, los principales retos para la implementación de estos programas y planes de sustitución son, por un lado, la situación de inseguridad en los territorios y por otro, la falta de articulación interinstitucional entre las entidades encargadas de su implementación.

En términos de seguridad, continúan los asesinatos de líderes del proceso de sustitución y las amenazas a la seguridad de las comunidades que participan o desean participar en el PNIS³²⁷. Así mismo, se han presentado incidentes que amenazan la seguridad de quienes hacen verificación (funcionarios de UNODC)³²⁸. Si bien las investigaciones continúan y es difícil establecer definitivamente el origen de estas agresiones, hay evidencia de que grupos armados que se lucran del narcotráfico buscan frenar el avance del Programa y generar temor de participar³²⁹. La falta de medidas de seguridad para líderes de sustitución, funcionarios y comunidades genera temor a participar activa y voluntariamente en el Programa, así como en otras instancias participativas de la implementación del Acuerdo Final como los PDET o los comités territoriales.

Si la participación política de nuevas voces, sean excombatientes o líderes sociales y comunitarios es amenazada y amedrentada se perpetua una de las motivaciones históricas de la violencia y el conflicto armado: la falta de canales políticos para tramitar pacíficamente los conflictos territoriales como los relacionados con los cultivos de uso ilícito.

³²⁶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).

³²⁷ “Líderes de sustitución de coca, objetivo del narcotráfico”, *El Espectador*, febrero 18 de 2018.

³²⁸ “Los planes de sustitución de Santos sufren un nuevo golpe”, *La Silla Vacía*, febrero de 2018). <http://lasillavacia.com/silla-sur/los-planes-de-sustitucion-de-santos-sufren-un-nuevo-golpe-64454>

³²⁹ Grupo de Paz del Sistema de Naciones Unidas, “Análisis de Construcción de Paz / Peace Building Overview – PBO” (2018), https://umaic.org/images/180205_PBO.pdf



Por otro lado, si bien la visibilidad de los conflictos creados por la tensión entre la estrategia de erradicación forzada y la de sustitución voluntaria han disminuido, siguen ocurriendo incidentes. Por ello, es necesario finalizar los protocolos interinstitucionales y comunitarios por medio de los cuales se garantiza la articulación entre seguridad comunitaria, erradicación forzosa y sustitución voluntaria³³⁰. Los choques entre la Fuerza Pública y los cultivadores profundizan la desconfianza entre ciudadanos y Estado, la cual a su vez es azuzada y aprovechada por grupos armados que buscan proteger sus rentas y territorios de influencia.

De acuerdo con el reporte anual de la Oficina para el Control de Drogas del Gobierno de Estados Unidos³³¹, durante 2017 el área total de cultivos de coca en Colombia aumentó a 209.000 ha, lo que constituye un record histórico en el país. Tanto el Gobierno de Estados Unidos como el Gobierno de Colombia (entrante y saliente) mostraron preocupación y anunciaron nuevas medidas de choque para contrarrestar este aumento³³².

Las causas del aumento son multifactoriales, entre ellas cambios en el mercado mundial, reacomodo de fuerzas tras el desarme de las FARC-EP y expectativas irreales sobre los beneficios de la sustitución³³³. Así mismo, el 20 de junio se presentó en Viena el “Informe Mundial de Drogas 2018: crisis de opioides, abuso de medicamentos y niveles récord de opio y cocaína”³³⁴, el cual confirma esta tendencia y analiza algunas de las razones de dicho aumento. Aún está pendiente de ser lanzado el Informe anual sobre cultivos en Colombia de UNODC (SIMCI) que cuenta con cifras de los efectos de levantamiento voluntario que se ha llevado a cabo en los últimos meses para una evaluación más exacta sobre los efectos del programa.

Es necesaria mayor difusión y pedagogía con funcionarios y comunidades en cuanto a los procesos de articulación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el proceso de implementación de los PDET y cómo este último recoge los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los componentes comunitarios del Plan de Atención Inmediata (PAI). Igualmente, es necesario definir con mayor claridad cómo se articulan entre sí las diferentes agencias del Ministerio de Agricultura (ANT y ADR), la Fuerza Pública y el sector de justicia.

Adicionalmente la articulación con la ART y otras agencias y ministerios pasa por el diseño participativo de estos planes a nivel municipal y regional, los cuales deben adelantarse junto con las comunidades que ya están en el Programa e integrarse dentro de los Planes de Acción para la

³³⁰ “Campesinos dejan en libertad a 14 policías en Tumaco”, *El Espectador*, 8 de febrero de 2018,

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/campesinos-dejan-en-libertad-14-policias-en-tumaco-articulo-738080>

³³¹ Office of National Drug Control Policy, “New Annual Data Released by White House Drug Policy Office Shows Record High Cocaine Cultivation and Production in Colombia” (Statement and Releases, junio 28 de 2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/>

³³² “El respaldo de Washington a Duque para la lucha contra cultivos ilícitos”, *El Colombiano*, 30 de junio de 2018,

<http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/visita-de-ivan-duque-a-estados-unidos-y-conclusiones-sobre-narcotrafico-FL8937205>; “Drones y glifosato, respuesta de Colombia al aumento de coca”, *El Tiempo*, 25 de junio 2018, <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/drones-y-glifosato-respuesta-de-colombia-al-aumento-de-cultivos-de-coca-235456>

³³³ Fundación Ideas para la Paz, “¿Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia? Los desafíos para el nuevo Gobierno” (Bogotá, junio de 2018), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1686>

³³⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe Mundial de Drogas 2018: crisis de opioides, abuso de medicamentos y niveles récord de opio y cocaína”, (Nueva York, Viena, Ginebra y Nairobi, 26 de junio 2018),

https://www.unodc.org/doc/wdr2018/WDR_2018_Press_Release_ESP.PDF





Transformación Regional (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Sin bien ya se conoce cómo es su integración con el proceso PDET, a la fecha no tenemos evidencias del avance de los mismos³³⁵.

En términos de asistencia técnica, se observan retos para su puesta en marcha. Según voceros de algunas comunidades, la llegada de la asistencia técnica necesaria para comenzar el proceso de sustitución ha sido demorada³³⁶. Poco a poco esto se ha ido subsanando, pero aún hace falta que la asistencia técnica y el apoyo a las familias comiencen de manera simultánea. A mayo 31, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, reportó que ocho asociaciones u organizaciones locales o regionales estaban prestando asistencia técnica a 6.538 familias en ocho (8) municipios de ocho (8) departamentos. Así mismo, reportó que se habían seleccionado 12 organizaciones más para atender 15.053 familias en 20 municipios de 7 departamentos y que se habían contratado 216 técnicos agropecuarios, se habían realizado tres (3) diagnósticos rurales participativos, se concertaron planes de inversión por finca con 5.870 familias y se habían realizado 14.304 visitas de asistencia técnica³³⁷.

Por su parte, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), contrató 28 profesionales para orientar a los beneficiarios respecto a la sostenibilidad de los sistemas productivos. La labor de estos profesionales es contribuir en la elaboración de diagnósticos y planes de extensión agropecuaria que luego se incluirán en el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria³³⁸.

La confrontación entre comunidades cocaleras y Estado ha dejado una secuela de desconfianza, prueba de ello es la preocupación de los campesinos involucrados en los primeros pactos de sustitución y que están próximos a finalizar el primer año en que deben recibir compensación económica. Este grupo de personas ha manifestado sentir incertidumbre acerca de lo que viene luego de del primer año mientras los nuevos cultivos están apenas afianzándose³³⁹. Es necesario establecer medidas de contingencia para asegurar la sostenibilidad del Programa. Para ello el PNIS puede apoyarse en otros programas para la erradicación de la pobreza que contribuyan al sostenimiento económico de las familias mientras se completan los ciclos productivos de los cultivos. El inicio de este tipo de programas en las regiones donde actúa el PNIS también está contemplado en el Acuerdo Final.

Es importante resaltar la necesidad de incluir el PNIS en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. Las fases siguientes del PNIS (luego del Plan de Acción Inmediato) requieren recursos, planeación y

³³⁵ Circular Interna 017 del 22 de noviembre de 2017, Articulación de la Agencia de Renovación del Territorio y la dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. Presidencia de la República.

³³⁶ Encuentros con cultivadores inscritos en el PNIS, participación por parte de miembros del equipo del Instituto Kroc, noviembre y diciembre de 2017.

³³⁷ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).

³³⁸ Agencia de Desarrollo Rural, correo electrónico con insumos para la elaboración de este Informe, 23 de julio de 2018.

³³⁹ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y Observatorio de Cultivo y Cultivadores Declarados Ilícitos (OCDI) Global, “Entradas y salidas: una actualización del estado del arte de la sustitución de cultivos” (Bogotá, 2018).



priorización dentro de estos, incluyendo vías, desarrollo social, fomento de la economía campesina y comercialización.

Si bien se está adelantando la intervención de vías como parte de la estrategia 50/ 51 (50 kilómetros de vías intervenidas en 51 municipios) coordinada por la Agencia de Renovación del Territorio³⁴⁰, es necesario adelantar las obras de infraestructura en estos territorios como parte de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, específicamente del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, ya que facilitarán el acceso a los territorios del PNIS y el transporte y comercialización de los nuevos productos.

En cuanto a la comercialización, aún no es clara la estrategia para los productos de sustitución y se espera que esté contenida o articulada con el Plan Nacional de Comercialización del Punto 1 del Acuerdo. Para ello será conveniente integrar de manera más orgánica al sector privado, construyendo sobre lo que ya se ha avanzado con algunas empresas en territorios definidos. Este aspecto es clave a mediano plazo para la sostenibilidad del Programa. Una consecuencia negativa puntual de la falta de una estrategia de comercialización que proteja a los nuevos cultivos de una difícil inserción a los mercados locales, nacionales o globales, es la posible resiembra y el regreso de la violencia armadas.

Otro reto importante -que constituye uno de los temores en las comunidades- es que los raspachines (cosecheros) no sean incorporados a tiempo en el Programa y migren a otras zonas de cultivo o sean reclutados por grupos armados como ya se ha denunciado en algunas zonas³⁴¹.

En cuanto al mecanismo de sustitución en parques y reservas forestales, estos territorios requieren la negociación de medidas de reubicación, Planes de Manejo o Pago por Servicios Ambientales que deben ser negociados junto con la Unidad de Parques Nacionales y las comunidades de colonos que habitan los parques para llevar a cabo una sustitución exitosa que respete los derechos de las comunidades y el medio ambiente. Se espera que estas negociaciones y los diferentes componentes e instituciones encargadas de aportar a la solución de este problema (ANT, PNIS, Unidad de Parques y las mesas ambientales institucionales) reciban apoyo en recursos, facilitación y voluntad política de parte del Gobierno para resolver este que es uno de los nudos ciegos del posconflicto³⁴². En este sentido, también es importante aclarar cómo el programa de sustitución se articula con el proceso de Zonificación Ambiental.

En materia legislativa, el proyecto de ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras no culminó su trámite en el Congreso a través del mecanismo especial

³⁴⁰ Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a cuestionario del Instituto Kroc, 15 de noviembre de 2017; Agencia de Renovación del Territorio (ART). “Ficha de seguimiento nacional”. Enero 19 de 2018.

³⁴¹- Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018” (Bogotá, febrero 2018), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654>; Encuentros con cultivadores inscritos en el PNIS, participación por parte de miembros del equipo del Instituto Kroc, noviembre y diciembre de 2017.

³⁴² El Decreto 362 del 22 de febrero de 2018 da potestad al director del PNIS para llevar a cabo esta negociación con la Unidad de Parques Nacionales; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, “Guía para la implementación de acuerdos familiares diferenciados que garanticen el control, restauración y protección efectiva de las áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia afectadas con cultivos de coca”, (2017).



fast-track. Aunque se presentó de nuevo en marzo de 2018, fue archivado por vencimiento de términos.

Durante los primeros meses del año en curso, se dio una disputa entre organizaciones cocaleras³⁴³ y el Gobierno por este proyecto de ley. El nuevo texto presentado en marzo cambiaba el área por el cual se considera a un cultivador como “pequeño cultivador”. Se espera que cualquier sea el proyecto de ley aprobado, éste provea estabilidad jurídica tanto a cultivadores como funcionarios frente a su participación en el programa. Así mismo, se espera que permita el fin de las causas legales en contra de los pequeños cultivadores. Éstos, al ingresar y cumplir con el programa con la sustitución y la no resiembra otorgaron de buena fe información relacionada con los cultivos. Usar esta información contra los pequeños cultivadores, pone en riesgo todo el programa y la confianza en el Estado. Este cierre legal también es importante para que aquellas personas con procesos abiertos, sindicados o condenados por este tipo de delitos puedan acogerse al programa y saldar sus cuentas con la justicia³⁴⁴.

La disminución sostenible de los cultivos y el narcotráfico contribuye a una menor cantidad de violencia armada en el mediano y largo plazo. La urgencia de implementar medidas en zonas de cultivos por razones de seguridad y disminución del conflicto hace que tanto el desarrollo rural integral como la integración regional deban acelerarse.

La reactivación económica de las regiones, junto con el fortalecimiento de las medidas judiciales y policivas contra los eslabones fuerte de la cadena del narcotráfico disminuyen, por un lado, la posibilidad de actividad de grupos armados en los territorios (guerrilleros, herederos del paramilitarismo, disidencias y otros), y por otro, la posibilidad de jóvenes tomando el camino de las armas. Así mismo, contribuirá a moderar la migración masiva de jóvenes campesinos y rurales a las ciudades por falta de trabajo o a su reclutamiento por grupos armados u otros involucrado en economías ilegales.

La disminución de cultivos entonces tendrá un impacto positivo de mediano y largo plazo en las violaciones de derechos humanos y las posibilidades de retorno de la violencia, que, a largo plazo, se traduce en menos víctimas, menos combatientes, menos armas.

Enfoques transversales

Enfoque Étnico: La sustitución en territorios colectivos debe darse en el marco del respeto por los derechos adquiridos y los usos y costumbres propios, incluyendo la siembra para consumo tradicional por razones culturales. No hay claridad acerca de si existe un procedimiento diferenciado para el funcionamiento del Programa en estos territorios, aunque ya se están adelantado algunas experiencias. Por otro lado, la situación de colonos cultivadores al interior de

³⁴³ “En riesgo el programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos- PNIS”. Coordinadora Nacional de cultivadores de Coca, amapola y Marihuana, COCCAM. 6 de marzo de 2018.

³⁴⁴Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018” (Bogotá, febrero 2018), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654>



los territorios colectivos exige que la reubicación de estos sea prioritaria como parte de la ruta que lleva a la sustitución y que también implica el saneamiento y delimitación de los territorios colectivos³⁴⁵.

Enfoque de Género: Para dar cumplimiento a lo manifestado en el Acuerdo y demandado por diferentes organizaciones, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y la Consejería para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República, convocaron a organizaciones de sociedad civil, instituciones y entidades internacionales a conformar un núcleo de trabajo con el propósito de recoger recomendaciones para proponer una efectiva incorporación de este enfoque. El núcleo propuso llevar a cabo tres mesas de las cuales una se realizó en agosto de 2017. De estos ejercicios se elaboró un documento de recomendaciones para ser incorporadas en las diferentes etapas de intervención del PNIS³⁴⁶.

Jóvenes: se ha reportado que en varias zonas de cultivo existen parejas y familias encabezadas por menores de edad, bien sean cultivadores o cosecheros, lo cual requiere una solución para facilitar su incorporación al PNIS. Igualmente, es necesario incluir a estos jóvenes en programas de capacitación o educación que les permite desarrollar sus habilidades para hacer la transición de la economía local³⁴⁷.

A modo de recomendación,

- Los avances del programa se deben reportar con datos desagregados de personas inscritas en el programa, de conformación de los hogares beneficiarios y de cuantos hombres y cuantas mujeres están recibiendo desembolsos o son beneficiarios de otras medidas del programa.
- Priorizar la acción integral del Estado para la transformación en los núcleos y veredas participantes del PNIS: es necesario que todos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (incluyendo la titulación de predios y la zonificación ambiental) prioricen en los primeros dos años sus intervenciones en los núcleos veredales y municipios donde hay acuerdos y está actuando el PNIS, con prelación incluso a otros territorios PDET, ya que este es el tiempo que dura el sostenimiento de las familias inscritas y es un tiempo prudencial para que la transición económica empiece a ser sostenible.
- Priorizar los territorios PNIS en formalización, alineando la acción de la Agencia Nacional de Tierras con la del Programa, que actualmente es parcial, y construir sobre los aprendizajes del programa "Formalizar para sustituir" en los próximos.
- Elaborar los protocolos conjuntos de seguridad con comunidades y líderes, de acuerdo a sus especificidades, con miras a su sostenibilidad y a mejorar la relación entre estas comunidades

³⁴⁵ Participación en encuentro con cultivadores inscritos en el PNIS facilitada por Indepaz y WOLA, diciembre de 2017.

³⁴⁶ Presidencia de la República, "Recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en el programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito" (Última versión, 24 de abril de 2018). El núcleo fue conformado por Corporación Humanas Colombia, DeJusticia, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA), la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DD.HH), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y de la Mesa Participaron la Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida del Putumayo, Banco Mundial, FARC – EP delegada de la CSIVI, Fundación Ideas para la Paz, Indepaz, Mesa de Economía Feminista, ONIC, ONU Mujeres, Andean Information Network (AIN) y UNODC, entre otros.

³⁴⁷ Encuentro con cultivadores inscritos en el PNIS facilitada por Indepaz y WOLA, diciembre de 2017.





y la Fuerza Pública, como parte de la puesta en marcha de un modelo de seguridad rural que se adapte a las necesidades y especificidades de los territorios amenazados y acompañarlo con presencia de autoridad civil local y ministerio público (defensoría o personerías).

- Avanzar en las rutas del PNIS en zonas de reserva forestal y territorios étnicos: Es necesario avanzar en la ruta para trabajar con comunidades en parques nacionales y zonas de reserva que involucre planes de manejo, reubicación donde sea necesario y pago por servicios ambientales en coordinación con Parques Nacionales y garantizar los recursos humanos y financiero del sistema ambiental; así como en territorios étnicos proteger los usos tradicionales y avanzar en el saneamiento y delimitación de los títulos colectivos en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio del Interior.
- Fortalecer la asistencia técnica en los cultivos de sustitución con asociaciones y cooperativas territoriales y con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) cuando sea apropiado. Conseguir que esta comience a la par con los desembolsos; incluyendo también la posibilidad de apuestas productivas no agropecuarias (como turismo, comercio, transporte, etc.) y de otras diferenciadas y de protección y restauración en las áreas de protección ambiental.
- Activar los componentes comunitarios del Plan de Acción Inmediata (PAI) como las brigadas de salud, atención a adultos mayores o jardines infantiles, para mostrar la voluntad de cumplimiento y evidenciar presencia del Estado mientras comienzan las obras más grandes y demoradas, involucrar a los ministerios y agencias en la gestión de estos componentes del PAI como parte de su aporte al desarrollo del PNIS, integrarlos como elementos priorizados de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral del Punto 1 y los PATR del PDET.
- Igualmente activarlos componentes ambientales y de ordenamiento del suelo del PAI comunitario como la formalización en territorios PNIS a cargo de la ANT y programas como “formalizar para sustituir”, la zonificación ambiental y restauración y protección ambiental que deben ser recogidos por el Sistema Nacional Ambiental en su conjunto (Ministerio de Ambiente, Unidad de Parques, institutos de investigación y corporaciones regionales).
- Avanzar en la siguiente fase del PNIS, relacionada con pasar de las medidas urgentes a la transformación territorial, lo que incluye la elaboración de los PISDA y su articulación con los PDET y la metodología de la Agencia de Renovación del Territorio.
- Promover acción legislativa que permita dar seguridad jurídica a instituciones, funcionarios, familias y comunidades participantes y beneficios a quienes se acojan.
- Así mismo, para facilitar el acceso y comercialización de los productos de sustitución en lugares que tienen acceso fluvial se puede estimular o promover el transporte fluvial a bajo costo o directamente prestado por el estado (a través de la Armada Nacional como lo hace la Fuerza Aérea con Satena, por ejemplo). Continuar avance de inscripción individual para alcanzar metas, pero también como forma de promover la economía rural y la seguridad.
- Preparar estrategias de comercialización de los nuevos productos, que por su valor estratégico y relacionado con la disminución paulatina de la violencia sean aseguradas las cosechas y garantizada la compra a precios regulados en centros de acopio, especialmente en territorios de difícil acceso y baja densidad poblacional. Esto, acompañado de campañas de sensibilización de los consumidores nacionales e internacionales de productos que construyen





la paz de Colombia a través de sellos de paz avalados por el Gobierno, entidades internacionales o Naciones Unidas.

- Consolidar una estrategia de comunicaciones que informe al público en general sobre los avances y beneficios del programa y motive a los cultivadores que aún no han hecho sustitución de forma que el programa sea entendido como un activo valioso que debe ser continuado y sostenido por los próximos gobiernos.

Tema 12. Programa de prevención del consumo y salud pública

El Acuerdo Final crea el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo de drogas. Con este Programa se quiere mejorar la atención a los hombres y mujeres consumidores de drogas, que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva. Entre otros elementos, se crea el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con enfoque de género.

La política frente al consumo de drogas ilícitas se plantea como una prioridad y una política de Estado que requiere, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades, tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social, y la disposición correspondiente de recursos. La solución requiere del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia entorno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos de la actividad de implementación de este tema.

Tabla 12. Programa de prevención del consumo y salud pública

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	4.2	16	11 (69%)	5 (31%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		16	11 (69%)	5 (31%)	0 (0%)	0 (0%)

Este tema cubre el subtema que hace seguimiento a la implementación del **Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas** a través de 16 disposiciones. De



estas, 11 (69%) no han iniciado implementación y las cinco disposiciones restantes (31%), están en un nivel mínimo de implementación.

Este avance (31%) refleja principalmente el alistamiento programático por parte del Ministerio de Salud y de la Comisión Técnica Nacional para la reducción de la demanda de drogas, para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo. En particular, se ha definido una ruta metodológica del proceso de revisión y ajuste participativo de la política y del sistema de atención al consumidor de drogas ilícitas. A la fecha, el Ministerio de Salud con participación del Ministerio de Justicia avanzan en la revisión normativa para establecer una figura jurídica que viabilice la creación de la instancia de alto nivel, quien se encargará de articular a las instituciones competentes y coordinar el proceso participativo de ajuste a la política frente al consumo.

En la actual fase de alistamiento, el Ministerio de Salud ha elaborado un plan de acción para cumplir con los compromisos del Acuerdo Final y otros compromisos del plan nacional, el cual sigue tres estrategias principales:

1. Gestión política pública para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de derechos humanos y salud pública.
2. Acceso y calidad de servicios de atención.
3. Generación de conocimiento para el análisis de las situaciones y dinámicas locales de consumo de sustancias psicoactivas.

Así, este plan de acción se convierte en un referente para dar viabilidad a los compromisos adquiridos en La Habana.

Se prevé que una vez finalice la fase de alistamiento, se activará una fase de construcción y concertación participativa intersectorial. Dicha fase tendría una duración de seis (6) meses a partir de la creación de la Instancia de Alto Nivel.

Posterior a esta fase se desarrollará la fase de implementación de los acuerdos. De manera paralela, se implementarán los procesos de participación y de monitoreo, sistematización y evaluación.

Si bien el Ministerio de Salud ha avanzado en el proceso de concertación intersectorial y formulaciones metodológicas del programa, los compromisos no se concretarán hasta que no exista la instancia de alto nivel que articule las instituciones competentes y coordine la revisión participativa de la política.

Adicionalmente, la financiación puede significar otro cuello de botella para la implementación del plan. Si bien el DNP describe que el costo de implementación estimado para las tres intervenciones previstas en el Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas” es de 8.3 billones de pesos de



2016, no se conoce aún cuál será el porcentaje de este rubro adjudicado a este programa nacional³⁴⁸.

La puesta en marcha de un programa nacional de prevención del consumo de sustancias psicoactivas basado en evidencia requiere de una significativa articulación intersectorial y territorial. Esto permitirá generar una estrategia más integral y más centrada en las personas, particularmente en territorios donde se evidencian problemas de producción y comercialización de sustancias psicoactivas.

Enfoques transversales

El Sistema nacional de atención al consumidor sigue una estrategia conceptual y metodológica de salud pública con un enfoque diferencial y de género que posibilita rutas de atención para distintos grupos poblacionales y distintas afectaciones derivadas del consumo. En esta medida, los programas de atención y prevención se adaptan a las realidades particulares de las mujeres y las comunidades étnicas afectadas por problemas de consumo y sus consecuencias³⁴⁹. Además, el plan de acción de este programa ha incluido un indicador de inclusión de género en el desarrollo del plan nacional, así como un indicador de atención diferenciada para la población LGBTI³⁵⁰.

El Acuerdo Final incluye una revisión y ajuste participativo de la política pública, pero es fundamental verificar la participación efectiva de las mujeres, jóvenes y comunidades étnicas en todo el proceso.

A modo de recomendación, se sugiere:

- Dar celeridad a la creación de la instancia de alto nivel para posibilitar la implementación del Sistema de Atención al Consumidor, la revisión participativa de la política pública y demás compromisos acordados en La Habana sobre este tema.
- Dar la relevancia necesaria a este programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas en la implementación de los acuerdos del Punto 4, ya que puede diluirse en la gran atención que suscita la sustitución de cultivos ilícitos y la reducción de la producción de sustancias ilícitas en el país. El país tiene un problema de consumo de drogas en crecimiento y el Acuerdo Final constituye una oportunidad para promover la reducción del mismo³⁵¹.
- Re-direccionar recursos financieros hacia la prevención e intervención integral del consumo basada en evidencia y armonizar tales presupuestos con el control de oferta de la demanda de sustancias.

³⁴⁸ Funcionarios (Programa Prevención del Consumo, Ministerio de Salud), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, enero 24 de 2018.

³⁴⁹ Funcionaria (Programa Prevención del Consumo, Ministerio de Salud), entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de octubre de 2017.

³⁵⁰ Ministerio de Salud, “Informe de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz” (noviembre de 2016 - abril de 2018). Documento sin publicar.

³⁵¹ Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), “Reporte de Drogas de Colombia 2017” (Bogotá, 2017).



- Lo acordado en esta materia, requiere de un proceso de fortalecimiento en el territorio, así como una gran adaptabilidad de los planes de atención frente a las diferentes realidades regionales frente al consumo de drogas.

Tema 13. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En el marco del fin del conflicto, tanto para facilitar la implementación de los acuerdos como en general para enfrentar el reto del crimen organizado asociado al narcotráfico y el lavado de activos, es necesario poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de las drogas ilícitas lucrándose de la misma. Es necesario desarrollar una nueva visión sobre el narcotráfico y la forma de luchar contra el mismo que persiga toda la cadena del proceso, en particular esos eslabones más violentos y que más se lucran de la ilegalidad. El propósito central de este tema es desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos. La construcción de una paz estable y duradera implica necesariamente abordar el tema del esclarecimiento de la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas [y el lavado de activos] y conflicto, incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico, y la disposición de todos y todas de contribuir a ese esclarecimiento.

El problema de las drogas ilícitas es un problema transnacional cuya solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como en coordinación y con el compromiso de la comunidad internacional. Es necesario diseñar una nueva visión que atienda causas y consecuencias del fenómeno. Implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, que usa indebidamente a los y las jóvenes. Se requiere de nuevas políticas que reflejen esta nueva visión y el tratamiento diferenciado.

En este tema se desarrollan cuatro (4) estrategias en particular:

- Estrategia contra el lavado de activos involucrados en el narcotráfico y control de insumos.
- Judicialización efectiva de personas involucradas en la cadena del narcotráfico.
- Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.
- Conferencia Internacional sobre la Lucha contra las Drogas.

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos del tema:

Tabla 13. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa



Judicialización efectiva	4.3.1	3	2 (67%)	0 (0%)	1 (33%)	0 (0%)
Estrategia contra activos del narcotráfico	4.3.2	5	1 (20%)	4 (80%)	0 (0%)	0 (0%)
Estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico	4.3.2 - 4.3.4	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
Conferencia Internacional sobre la lucha contra las drogas	4.3.5	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		15	6 (40%)	8 (53%)	1 (7%)	0 (0%)

En este tema también se observan niveles bajos de implementación con seis (40%) de las 15 disposiciones que no han sido iniciadas. Ocho disposiciones (53%) están en un estado de implementación mínima y una (7%) está en un estado de implementación intermedia.

El subtema sobre **judicialización efectiva** tiene un total de tres disposiciones de las cuales dos (67%) no han iniciado implementación y una (33%) está en un estado de implementación intermedia. La actividad de implementación intermedia refleja los esfuerzos del Gobierno para ampliar la cooperación regional con países como Brasil, Bolivia y México, en la lucha contra el narcotráfico³⁵².

El subtema sobre la **Estrategia contra activos del narcotráfico** contiene cinco disposiciones de las cuales una (20%) no han iniciado implementación y cuatro (80%) han sido implementadas mínimamente.

El 80% de implementación mínima se refiere a las acciones para el desarrollo del Estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas (ECOFI) que prevé el Acuerdo, el primer taller con expertos internacionales tuvo lugar en noviembre de 2017 con el apoyo del Banco Mundial. El taller contó además con las autoridades competentes colombianas como la Fiscalía General de la Nación, la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN), la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Policía Nacional de Colombia, la Superintendencia Financiera y de Sociedades, Secretaría de Transparencia y el Ministerio de Justicia y del Derecho. En dicho taller se dieron debates técnicos de alto nivel sobre el trabajo de Colombia en este campo, al tiempo que se estudiaron experiencias internacionales y buenas prácticas en la materia. Según la Vicepresidencia, el objetivo de las consultas internacionales como las consultas regionales es producir medidas consensuadas con todas las autoridades competentes, en materia de lucha contra las finanzas ilícitas y financiación del terrorismo que permitan convertirse en la piedra angular del ECOFI y que lleven al Estado colombiano a la aplicación de una estrategia eficaz, a nivel nacional e internacional, en materia de

³⁵² “Se realizó en Bogotá la II Reunión de la Comisión Mixta Colombo-Boliviana para la lucha contra el Problema Mundial de las Drogas”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 28 de febrero de 2018, <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/realizo-bogota-ii-reunion-comision-mixta-colombo-boliviana-lucha-problema-mundial>



lavado de activos y financiación del terrorismo³⁵³. El Ministerio de Justicia reporta que un segundo taller se debe hacer en el primer semestre de 2018.

Un avance adicional en cuanto a la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, se refiere a acciones tomadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo técnico de UNODC y en el marco del Observatorio de Drogas, que inició en 2017 el proceso de investigación sobre el mapeo de la cadena de valor del narcotráfico (producción, comercialización, lavado y delitos asociados). Actualmente, el Ministerio cuenta con un estudio sobre la primera fase relativa a la producción de droga (clorhidrato de cocaína), centrada en la caracterización de los flujos económicos asociados a los productos transables, identificación de actores y procesos de producción³⁵⁴.

Finalmente, el Procurador General de la Nación, el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y el Ministro de Hacienda, suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional el 31 de mayo de 2017, para el intercambio de información susceptible de análisis, que permita detectar operaciones de lavado de activos relacionadas con la corrupción de funcionarios públicos³⁵⁵.

El subtema sobre la **estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico** contiene cuatro disposiciones. De estas, dos (50%) no han iniciado implementación y las otras dos (50%) están en un nivel mínimo de implementación.

El 50 % de implementación mínima se refiere a la Ley 1849 de 2017³⁵⁶ que busca aumentar la eficacia del Código de Extinción de Dominio para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción. Con este propósito, la nueva norma acelera los procesos reduciendo los tiempos del trámite a 75 días, incentiva la denuncia ciudadana y permite darle mejor uso a los bienes declarados en extinción y destinar esos activos a la reparación de víctimas o la dotación de tierras a campesinos sin tierra o tierra insuficiente.

La norma mantiene la disposición según la cual los bienes rurales declarados en extinción deben estar destinados a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y al Fondo de Tierras que administra la Agencia Nacional de Tierras. Por tanto, el tamaño del inventario del Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral podría crecer con esta reforma pues una de las fuentes que debe nutrir el Fondo es los bienes rurales capturados mediante extinción de dominio. Además, destina el 5% de las ventas que realice el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) a la Unidad de Reparación de Víctimas.

³⁵³ Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).

³⁵⁴ Vicepresidencia del República de Colombia, “Solicitud de información. Instituto Kroc Estudios Internacionales de Paz” (junio 1 de 2018).

³⁵⁵ “Procuraduría General de la Nación y UIAF unen esfuerzos en contra de la corrupción”, *Unidad de Información y Análisis Financiero*, 31 de mayo de 2017, <https://www.uiaf.gov.co/index.php?idcategoria=28960>

³⁵⁶ Ley 1849 de 2017, “por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 ‘Código de extinción de dominio’ y se dictan otras disposiciones”, 19 de julio.



Con la expedición de la Ley 1849 de 2017, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.- SAE y la Fiscalía General de la Nación han coordinado esfuerzos con el propósito de reglamentar la nueva figura de la enajenación temprana, por lo cual deberá emitirse un decreto que modifique, en este aspecto, el Código de Extinción de Dominio.

Sobre la estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico que tome en cuenta los resultados y recomendaciones de expertos, en junio de 2017, el Vicepresidente, General Oscar Naranjo, citó agencias de cooperación norteamericanas y la Embajada de Estados Unidos, y a 23 entidades nacionales, incluyendo delegados de las fuerzas armadas, los ministerios de defensa, justicia e interior, así como las nuevas instituciones creadas por el Acuerdo Final especializadas en implementar estrategias antidrogas, con el fin de recibir recomendaciones y contribuir a la construcción de un consenso político alrededor de la lucha antidrogas³⁵⁷.

Finalmente, el subtema que cubre la implementación de la **Conferencia Internacional sobre la lucha contra las drogas** contiene tres disposiciones. De estas, una (33%) no ha sido iniciada y dos (67%) están en un estado de implementación mínima que refleja los esfuerzos del Gobierno por evaluar la política de drogas a nivel mundial en diferentes escenarios.

La transformación de la política global contra las drogas pasa por un proceso de diálogo intercultural transcontinental que debe estar basado en las evidencias más que en los miedos o los prejuicios. Para este debate, es importante la recopilación de evidencias de transformación real y positiva en los diferentes aspectos de la cadena, desde el cultivo hasta el consumo. Por esta razón, se recomienda compaginar esta ruta de incidencia internacional con una evaluación participativa de los aprendizajes en torno al PNIS una vez haya transcurrido una buena parte de la implementación de este en compañía de autoridades locales, comunidades y organizaciones y acompañada por entidades internacionales, de forma que dichas recomendaciones partan de la evidencia y los aprendizajes

Desde la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas 2016, el gobierno de Colombia ha recogido evidencias sobre aspectos sociales y económicos que inciden en la prevalencia de los cultivos de uso ilícito y los ha presentado en foros globales especializados³⁵⁸. Si bien la UNGASS 2016 (el gran foro global de discusión sobre los avances y retrocesos de la lucha contra las drogas) tuvo lugar antes de la firma del Acuerdo Final, el gobierno de Colombia ha mantenido una estrategia clara y consistente en los foros internacionales: revisar y basar en evidencia las políticas contra las drogas. Así sucedió en foros regionales y más recientemente en el 61° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

³⁵⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho. Respuesta a cuestionario para el monitoreo del Instituto Kroc, 9 de abril de 2018.

³⁵⁸ Colombia propone en Viena nueva metodología para medir resultados de lucha contra las drogas. 14 de marzo de 2018. Presidencia de la República. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180314-Colombia-propone-en-Viena-nueva-metodologia-para-medir-resultados-de-lucha-contra-las-drogas>



Adicionalmente, UNGASS tendrá seguimiento en 2019, cuando se deben revisar la Declaración Política y el Plan de Acción vigentes de la conferencia y que tendrá como resultado el marco internacional de la lucha contra las drogas de la próxima década³⁵⁹.

Es necesario que esto se convierta en una política de estado y que se mantengan las alianzas con otros países latinoamericanos que han sufrido la violencia de la guerra contra las drogas, así como con aliados europeos y de otras latitudes. Actualmente, el desafío es llevar ese diálogo interamericano y transatlántico, que ha dado sus primeros frutos, a una conversación global e intercultural que involucre a nuevos interlocutores como China, Rusia y los países de Medio Oriente, entre otros. Para ello se debe fomentar la conversación nacional en espacios como los contemplados en el Acuerdo que recopilen experiencias y solidifiquen los consensos sobre la posición colombiana en la conversación global.

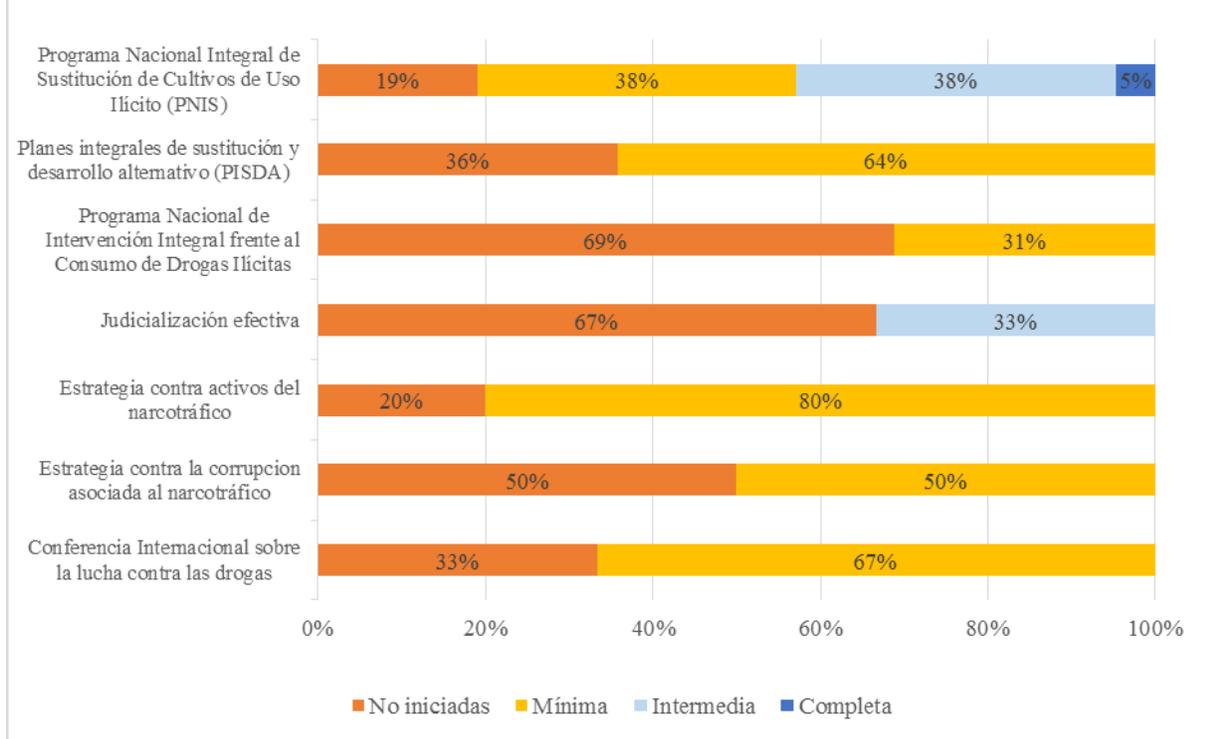
³⁵⁹ ¿Y ahora qué?, opciones después de la UNGASS para 2019/2020. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). Diciembre de 2016 <http://idpc.net/es/publications/2016/12/idpc-que-sigue-opciones-para-2019-2020-despues-de-la-ungass>





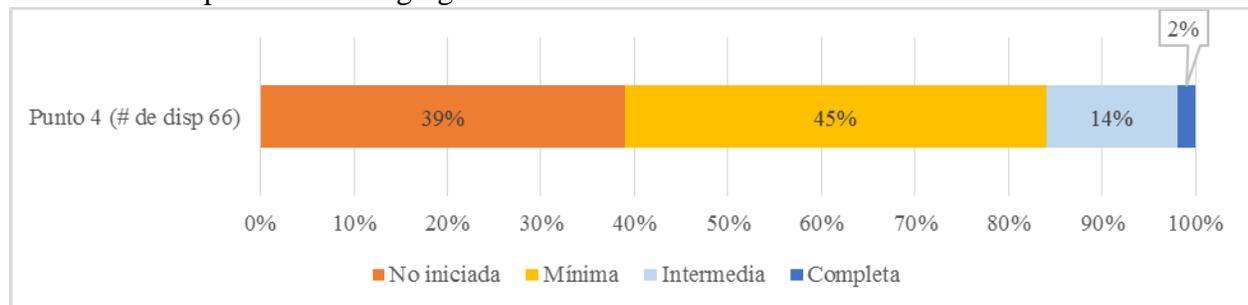
Evaluación del Punto 4

Gráfico 12: Implementación por subtema del Punto 4 Solución al problema de las drogas ilícitas



El siguiente gráfico resume los resultados de la implementación acumulada de las 66 disposiciones del punto cuatro.

Gráfico 13: Implementación agregada Punto 4



El Acuerdo de Colombia es único en proponer una solución integral al problema de las drogas ilícitas. Ningún otro acuerdo comprensivo de paz contiene un programa tan extenso para frenar la producción, el consumo y la comercialización de narcóticos. A pesar de la gran atención prestada a este tema, solo el 2% de las disposiciones se han implementado por completo mientras el 39%



no se han iniciado. El resto está en progreso, principalmente en la etapa inicial. Al igual que la reforma rural integral, este es un proceso a largo plazo que requiere una implementación constante durante muchos años.

El registro global de programas nacionales para erradicar la producción de drogas no es alentador, pero algunos países han progresado a través de enfoques multidimensionales a largo plazo basados en la negociación y cooperación con comunidades productoras y un compromiso con el desarrollo económico alternativo.

Bolivia ha avanzado recientemente en la reducción del cultivo de coca, registrando una caída neta del 34% en la producción de coca desde 2010 hasta 2014. El programa cooperativo de reducción de coca de Bolivia permite a cada cocalero registrado cultivar solo 1,600-2,500 metros cuadrados de coca. El cumplimiento se asegura a través de acuerdos con los sindicatos locales de coca, un sofisticado sistema de monitoreo, titulación de tierras, un registro de productores y la implementación de una base de datos sistemática. El programa ha reducido el cultivo de coca, la violencia y el conflicto social asociado con ambos.³⁶⁰ La clave de este éxito, según el representante de UNODC en Bolivia, es la "reducción del cultivo de coca a través del diálogo, la participación de los sindicatos de cultivadores de coca y una política basada en el respeto de los derechos humanos."³⁶¹ Esto confirma la importancia de implementar las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos que son centrales en el Acuerdo.

El Acuerdo Final reconoce la necesidad de planes de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de coca. Este tipo de política de desarrollo alternativo logró eliminar la producción de amapola en el sur de Tailandia.³⁶² En Colombia se están creando planes para el desarrollo de cultivos alternativos que requieren una coordinación efectiva con los PDET y otros planes nacionales de desarrollo.

Observamos que actualmente el Punto 4 y el Punto 1 tienen el menor número de disposiciones implementadas completamente. Estos procesos -sustitución de cultivos y desarrollo rural- están interconectados y, por lo general, tienen un horizonte de implementación a largo plazo. Ambos puntos contribuyen al avance de los derechos sociales, económicos y ambientales que son esenciales para luchar contra las economías ilícitas y el crimen transnacional.

³⁶⁰ Coletta A. Youngers, WOLA y Kathryn Ledebur, Andean Information Network, *Building on Progress: Bolivia Consolidates Achievements in Reducing Coca and Looks to Reform Decades-old Drug Law*, WOLA (Washington Office on Latin America (17 de agosto de 2015), <https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/WOLA-AIN%20Bolivia.FINAL.pdf>.

³⁶¹ Citado en Youngers y Ledebur, *Building on Progress*.

³⁶² Vanda Felbab-Brown, "What Colombia Can Learn from Thailand on Drug Policy," *The Brookings Institution*, 4 de mayo de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/04/what-colombia-can-learn-from-thailand-on-drug-policy/>



3.2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

A modo de síntesis

ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	
Pretensión	<p>“El acuerdo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición [SIVJRNR], que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros. El Sistema Integral está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición”³⁶³.</p>
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). • Justicia: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) • Reparación: <ul style="list-style-type: none"> ○ Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades y acciones concretas para contribuir a la reparación; ○ Medidas de Reparación Colectiva Integral para la Construcción de la Paz; ○ Rehabilitación Psicosocial; ○ Procesos Colectivos de Retorno de Personas en Situación de Desplazamiento y Reparación de Víctimas en el Exterior; ○ Medidas de Restitución de Tierras; y ○ Fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral de Víctimas • Garantías de No Repetición: Promoción de una Cultura del Respeto de los Derechos Humanos; Fortalecimiento de los Mecanismos de

³⁶³ Mesa de Conversaciones, “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 8.



	Protección de la labor de los Defensores de Derechos Humanos y sus Organizaciones; y Prevención y Protección de los Derechos Humanos.
Principales avances	<ul style="list-style-type: none"> • Verdad: Proceso de selección, nombramiento y posesión de los/las 11 comisionados/as de la CEV; nombramiento y posesión de la Directora de la UBPD; mecanismos legales para el alistamiento y efectiva puesta en marcha de las entidades; sentencia C-017 de 2018 de la Corte Constitucional declarando, con algunas excepciones la exequibilidad del Decreto ley 588/2018 "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición". • Justicia: Puesta en marcha de la JEP y apertura al público. • Reparación: FARC ha realizado tres (3) actos de reconocimiento de responsabilidad y el Gobierno Nacional ha realizado dos (2) de acuerdo a las características definidas. <ul style="list-style-type: none"> • Producto del Proceso Amplio de Participación (PAP), se han proyectado las modificaciones a las normas reglamentarias de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, se han realizado modificaciones programáticas y metodológicas para las rutas y planes de reparación integral a víctimas en el marco de la mencionada Ley. • El diseño del Plan Nacional de rehabilitación psicosocial avanza en cabeza del Ministerio de Salud. • La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha iniciado discusiones metodológicas para la realización del mapa de victimizaciones.
Principales dificultades	<ul style="list-style-type: none"> • Verdad: Finalización de los procesos de alistamiento de la UBPD prontamente, con el fin de que su entrada en funcionamiento no se vea afectada por el calendario electoral. • Justicia: Puesta en marcha efectiva del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa; diseño y puesta en marcha del sistema de información y gestión documental. • Reparación: Ajustes al articulado de la Ley 1448 de 2011, así como la limitada capacidad de recursos financieros para su implementación. Esto impacta el alcance de la ley y el cumplimiento de satisfacción de derechos de las víctimas. En el proceso de fortalecimiento programático de los Planes de Reparación Colectiva, se identifica la necesidad de disminuir la oferta inicial de medidas de satisfacción lo que supone un reto para gestionar las expectativas de las víctimas.
Otros elementos a tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> • El SIVJRNR debe procurar la integralidad y coherencia interna y externa, es decir entre y al interior de cada uno de sus mecanismos, esto con el fin de garantizar integralmente, los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición a las víctimas del conflicto.





<p>Principales temas pendientes en la implementación</p>	<p>Verdad</p> <ul style="list-style-type: none"> • UPBD: Agilizar las labores de búsqueda, identificación y entrega digna de restos a los familiares de víctimas de desaparición que se han adelantado en el marco del Comunicado Conjunto No. 62. En este mismo contexto, avanzar en la unificación de las cifras resultado de la implementación de estas medidas inmediatas humanitarias. • Apoyar financieramente a la UBPD y la Comisión de Verdad. <p>Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las labores de pedagogía respecto del mandato de la JEP, especialmente en lo relacionado con las vías de acceso de la sociedad civil y de las víctimas a los procesos ante la Jurisdicción. • Apoyar financieramente el desarrollo de la JEP. <p>Reparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste del Decreto 1084/2015 con el fin de fortalecer la política de reparación a víctimas conforme el Proceso Amplio de Participación. • Finalización del mapa de victimización para que pueda convertirse en un insumo que enriquezca el trabajo de las recién creadas entidades del SIVJRNR. • Asegurar la sostenibilidad fiscal de la reparación, incluyendo las medidas de rehabilitación (como el Plan de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición) • Estimular la participación de instituciones del Estado en actos tempranos de reconocimiento. <p>Garantías de No Repetición:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar el fortalecimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos • Fortalecimiento del Plan de Nacional de Educación en Derechos Humanos • Creación de la Comisión Asesora convocada por la Defensoría del Pueblo en materia de derechos humanos y paz.
---	---

En detalle

El fin del conflicto debe contribuir a garantizar que cesen las violaciones e infracciones, y es también una oportunidad para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas. La terminación definitiva de las hostilidades brinda condiciones para que las víctimas reciban el reconocimiento que les corresponde. Es una oportunidad para que todos los actores con responsabilidad por violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) hagan el correspondiente reconocimiento y para aplicar, con mayor efectividad, medidas que garanticen la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.



El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) está compuesto por diferentes mecanismos (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, Jurisdicción Especial para la Paz, Medidas de reparación integral) los cuales están llamados a garantizar de forma integral los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición a las víctimas del conflicto armado. Cada uno de estos mecanismos del Sistema, debe hacer especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y desde sus competencias específicas su trabajo debe ser complementario. En este sentido, la garantía de los derechos de las víctimas dependerá de que cada uno de estos mecanismos se entienda como parte de un sistema integral, la efectiva existencia de canales de comunicación entre ellos y de la complementariedad en las acciones que buscan establecer verdad, administrar justicia, otorgar medidas reparación y generar la no repetición de los crímenes. Así pues, la materialización de la integralidad requiere un esfuerzo deliberado de la CEV, la UBPD, la JEP y el SNARIV para articular sus acciones y así cumplir su objetivo de dar centralidad a los derechos de las víctimas.

La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad sobre del conflicto y la construcción de la memoria histórica. Estas constituyen las bases para la recuperación de la confianza, para la convivencia en un escenario de construcción de paz, y para una verdadera reconciliación entre todos y todas los colombianos y las colombianas.

Tema 14. VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Como una parte esencial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Acuerdo Final crea dos instrumentos para contribuir a la verdad: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); y la Unidad especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

La primera tiene como objetivo ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, para un entendimiento compartido en la sociedad de lo ocurrido en Colombia durante el conflicto armado, en especial, el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros. La Comisión busca promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país. También aspira a que haya reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas y el reconocimiento que ese legado de violaciones e infracciones no se debe ni se puede repetir. Es un mecanismo para promover convivencia en los territorios, la construcción y preservación de la memoria histórica y lograr un entendimiento amplio de las múltiples dimensiones de la verdad del conflicto, incluyendo la dimensión histórica. La labor de la Comisión no solo busca satisfacer el derecho a la verdad sino también contribuir a sentar las bases de la convivencia, la reconciliación, y la no repetición.

Por su parte, la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, es una institución que tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones de carácter humanitario y extrajudicial en el marco del SIVJRNR, encaminadas, en



particular, a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas y la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

A continuación, se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación en esta materia.

Tabla 14. VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Tema 14: VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición						
Subtema	Apartado del Acuerdo	Disposiciones	Estado de Implementación			
			No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Comisión de la Verdad	5.1.1.1	15	9 (60%)	4 (27%)	0 (0%)	2 (13%)
Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas	5.1.1.2	13	10 (77%)	1 (8%)	1 (8%)	1 (8%)
Total		28	19 (68%)	5 (18%)	1 (4%)	3 (11%)

Este tema está compuesto por 28 disposiciones que cubren la implementación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). A la fecha, 19 disposiciones (68%) aún no han iniciado su implementación, cinco (18%) han tenido avances mínimos, una (4%) está en la categoría de implementación intermedia y tres (11%) se han implementado completamente.

El subtema sobre la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)** cuenta con 15 disposiciones de las cuales nueve (60%) no han iniciado su implementación, cuatro (27%) se ha implementado mínimamente y dos (13%) se han implementado completamente.

Aunque 60% de este subtema del Acuerdo no se ha comenzado a implementar, esto se debe a que al menos el 50% de los compromisos sin iniciar, se refieren precisamente a las acciones y tareas encargadas a la Comisión para ejecutar en los tres años de funcionamiento, e inclusive, compromisos que no son posibles de implementar antes de la finalización del mandato (tareas de la comisión de seguimiento). La actividad de implementación reportada en la Tabla 14 obedece al proceso de selección y posesión de los/as comisionados/as y al alistamiento programático y operativo para la puesta en marcha de la CEV.

El avance más reciente y significativo en este tema se reportó el pasado 8 de mayo cuando los/as 11 comisionados/as fueron posesionados por el Presidente Santos, lo cual activó los tres (3) años y seis (6) meses de tiempo de funcionamiento total para la Comisión. Los seis primeros meses del



periodo dedicados al alistamiento programático y tres años de funcionamiento para cumplir su mandato y elaborar el informe³⁶⁴.

Sobre el proceso de selección que culminó el 9 de noviembre de 2017 con la escogencia de los/las 11 comisionados/as, que incluyó el nombramiento del Padre Francisco de Roux como presidente de la Comisión, se resalta la transparencia y el nutrido proceso de participación, el cumplimiento de tiempos estipulados y en particular, la experiencia diversa y relevante de los comisionados que tienen la misión de alistar y poner en funcionamiento la CEV.

Los niveles de implementación mínima reflejan las siguientes actividades. Desde su nombramiento, los/as comisionados/as y su presidente han compartido en distintos escenarios públicos y privados, los avances en la construcción de la institución, su relacionamiento con distintos actores sociales, así como algunas apuestas metodológicas para abordar efectivamente su mandato y enfoque territorial³⁶⁵. Atendiendo a su mandato, se ha puesto en funcionamiento un grupo de trabajo de género y han puesto en marcha una estrategia de comunicación que da cuenta de avances y desarrollos del alistamiento de la Comisión. Adicionalmente, han hecho pedidos formales de información a entidades públicas como parte del mapeo de información relevante para su funcionamiento³⁶⁶. En este proceso de alistamiento programático, la CEV ha identificado 4 ejes de trabajo que guiarán su quehacer: 1) Participación. 2) Comunicación. 3) Pedagogía. Y, 4) Gestión de Conocimiento. Así mismo, la CEV ha identificado 27 territorios de trabajo a partir de un proceso amplio de escucha en los territorios en el que se desplazaron semanalmente en compañía de OACNUDH.

Así mismo, al inicio del presente año los/as comisionados/as escogieron a Mauricio Katz como secretario general, quien adelanta funciones operativas y logísticas para la puesta en marcha de la Comisión de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 588 de 2017³⁶⁷. Diversos sectores de la sociedad han mostrado su apoyo e interés en participar en el trabajo de la Comisión, desde preparar y compartir información documentada, archivo, recomendar metodologías e inclusive, participar en las audiencias para relatar sus historias³⁶⁸. Entre ellos se destaca la Mesa por la Verdad, la Red Colombiana de Memoria y Verdad, las Fuerzas Armadas, algunos sectores empresariales y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

³⁶⁴ La puesta en marcha y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad se viabilizó a través del Decreto 761 de 2018, "por el cual se adiciona un Título a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario Único del Sector Justicia y del Derecho}}, se adiciona el Decreto 1068 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público" y se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición . 7 de mayo de 2018.

³⁶⁵ De acuerdo a la Corte Constitucional, el periodo de alistamiento de la CEV debe comenzar a contabilizarse a partir del momento que todos/as los/as comisionados/as elegidos/as se encuentren vinculados con el estado y hayan comenzado a ejercer sus funciones. Corte Constitucional de Colombia, "Comunicado No. 11" (21 de marzo de 2018), <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2011%20comunicado%2021%20de%20marzo%20de%202018.pdf>

³⁶⁶ Entre éstas se incluyen el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Atención a Víctimas, El Ministerio de Defensa, y la Comisión interamericana de DDHH.

³⁶⁷ Mauricio Katz (Secretario General de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero de 2018.

³⁶⁸ Funcionarios y directivos (Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 31 de enero de 2018; Mesa por la Verdad. Participación de reunión con miembros 19 de octubre de 2018.



No obstante, desde el nombramiento del grupo de comisionados/as, algunos sectores críticos han lanzado acusaciones sobre su supuesto sesgo político y actividades relacionadas con proyectos revolucionarios y de defensa de derechos humanos, en su opinión, crearía una comisión parcializada³⁶⁹. Inclusive, se registraron algunas voces de inconformidad frente al pedido de información clasificada a las Fuerzas Militares que permite el mandato de la Comisión³⁷⁰.

La CEV en tanto mecanismo del SIVJRNR es potencialmente uno de los más valiosos para matizar la polarización, abrir espacios de encuentro y avanzar en procesos de convivencia y reconciliación en un ámbito nacional y territorial. Lo anterior, condicionado a que la Comisión logre poner en marcha un proceso de movilización en torno a la verdad, la dignificación y la reconciliación. La Comisión tiene en su mandato tres objetivos clave para la construcción sostenible de la paz. Estos objetivos son: 1. Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido. 2. Promover y contribuir al reconocimiento. Y, 3. Promover la convivencia en los territorios³⁷¹.

A pesar de los avances y cumplimiento con los tiempos establecidos para la implementación de la CEV, existen retos a tener en cuenta. Se evidencia gran expectativa frente a las metodologías que adoptará la Comisión y sobre cómo, en cumplimiento de su mandato, hará un despliegue territorial efectivo, construirá un proceso de dignificación de las víctimas y avanzará en generar condiciones para la convivencia y la reconciliación en los territorios. Los expertos reflexionan sobre la importancia del trabajo de articulación, secuencia y sincronía en los mandatos de los distintos mecanismos del Sistema Integral para que efectivamente se generen garantías de no repetición del conflicto armado³⁷².

Enfoques transversales: El mandato de privilegiar la historia y las verdades de las mujeres es un elemento clave para comprender el avance y la calidad de la implementación de la CEV. La Comisión de la Verdad ya ha puesto en marcha un grupo de trabajo de género y avanza en la transversalización de enfoques diferenciales y de trayectoria de vida, los cuales se describen como criterios orientadores para la mejor comprensión de las afectaciones sufridas por personas y comunidades en razón del conflicto.

A modo de recomendación, la CEV debe concentrarse en generar una movilización nacional en torno a la dignificación de las víctimas y sus verdades y facilitar espacios seguros y simbólicos para el encuentro, la escucha y la comprensión de lo sucedido. La CEV debe contribuir al esclarecimiento de la verdad, a identificar patrones de violencia como factores explicativos del conflicto, y, de manera paulatina, tejer narrativas que contribuyan a la convivencia y la

³⁶⁹ Ernesto Macías Tovar. Senador Centro Democrático “Santos sigue entregando el país a las FARC y al mamertismo radical. Ahora puso a un cura guerrillero (De Roux) dizque presidente de la “Comisión de la Verdad”; quien deberá empezar por contar su oscura verdad,” Tweet, 9 de noviembre de 2017, <https://twitter.com/ernestomacias/status/928807198792278016>

³⁷⁰ “Oficiales retirados rechazan solicitud de Comisión de la Verdad”, *El Universal*, 10 de julio de 2018, <http://www.eluniversal.com.co/colombia/oficiales-retirados-rechazan-solicitud-de-comision-de-la-verdad-282448>

³⁷¹ Decreto 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición,” 5 de abril del 2017.

³⁷² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en Colombia y el Desplazamiento Forzado: Retos y Perspectivas” (Documentos CODHES, Bogotá, noviembre de 2017), 35, <http://www.codhes.org/>





reconciliación manteniendo una mirada territorial. Así mismo, debe generar un proceso para aprender y aprovechar de las lecciones aprendidas de otras prácticas existentes de memoria histórica en el país y otros países.

En esta medida, será necesario conocer sobre todos los hechos victimizantes, de todas las latitudes y de verdades que ayuden a evidenciar sistematicidad, prácticas recurrentes y patrones que ayuden a la sociedad colombiana a generar un reconocimiento y reflexión conjunta de las secuelas que la guerra ha dejado en todos.

Por último, se recomienda a la Comisión apostar por un cumplimiento coherente y consistente de su mandato, así como lograr una articulación estratégica entre los distintos mecanismos del Sistema Integral de Justicia Transicional para lograr un principio de integralidad y la promesa de la no repetición.

El subtema que cubre la **Unidad especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)**, contiene 13 disposiciones de las cuales 10 (77%) no han iniciado implementación, una (8%) tiene niveles mínimos de implementación, una (8%) está en un estado de implementación intermedia y una (8%) ha sido implementada completamente.

Al momento de elaboración de este informe, la UBPD no ha entrado en funcionamiento plenamente y no ha iniciado su labor de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Aunque el retraso para la puesta en marcha de la Unidad es multifactorial, la controversia generada en torno a la naturaleza especial y el presupuesto asignado han sido determinantes en el retraso de la definición de los instrumentos jurídicos esenciales para su puesta en marcha. Por otro lado, el balance de las medidas humanitarias inmediatas de búsqueda carece de información unívoca lo que cuestiona la legitimidad del proceso.

El proceso de implementación de la UBPD ha sido particularmente lento. Los principales avances se ven materializados en la selección de Luz Marina Monzón como Directora de la UBPD en septiembre de 2017, su posesión en el cargo, el 20 de febrero de 2018³⁷³, y a nivel normativo en la expedición de los tres (3) decretos necesarios para determinar la estructura, nomenclatura y planta inicial de la Unidad³⁷⁴.

Así mismo, cabe destacar la aprobación de un proyecto del Fondo *Multidonante de las Naciones Unidas para el posconflicto* para apoyar las labores iniciales de la UBPD. El proyecto fue

³⁷³ ³⁷³ Decreto 288 de 2018, “Por el cual se efectúa el nombramiento de la Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado -UBPD”, 19 de febrero.

³⁷⁴ El SIVJNRN incluida la UBPD fue creado formalmente por el Acto Legislativo 01 de 2017. Luego, el Decreto 589 de 2017 organiza la UBPD y con ello intenta definir su naturaleza jurídica, su mandato y funciones. **Decreto 288 de 2018**, “Por el cual se establece parcialmente la estructura de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, 15 de febrero. **Decreto 289 de 2018**, “Por el cual se establece el sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, 15 de febrero. **Decreto 290 de 2018**, “Por el cual se establece la planta de personal parcial de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, 15 de febrero.





presentado ante el Fondo en julio de 2017 y fue aprobado a final de enero de 2018 con un presupuesto de 2 millones de dólares para ejecutar en un (1) año. Con esos fondos la UBDP, en cabeza de su Directora, ha venido avanzando en la realización de estudios técnicos, el diseño de la entidad, aspectos funcionales, definiendo la estructura, metodología de trabajo y un componente robusto para atención y acompañamiento a los familiares durante los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas³⁷⁵. De igual forma, la entidad ha avanzado en la definición de su presencia territorial. En los últimos meses ha realizado recorridos por diferentes entidades territoriales y se ha reunido con familiares de personas dadas por desaparecidas lo que le ha permitido recoger insumos y definir su presencia territorial a través de grupos territoriales de trabajo, que para 2019 se estiman en 18.

Un factor de gran relevancia para el funcionamiento de la Unidad es el relacionamiento con otras instituciones, como la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal. Esta relación se realizaría a través de un grupo de trabajo de coordinación interinstitucional con el fin de garantizar la efectividad en las labores de búsqueda y dar claridades a los familiares frente a los diferentes procesos y mandatos de las entidades³⁷⁶.

Continuar avanzando en la definición y concreción de todos estos elementos es determinante para dar continuidad a los próximos pasos necesarios para la puesta en marcha de la UBPD y el inicio de las labores de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas³⁷⁷.

Por otro lado, la Corte Constitucional, por medio del Comunicado de prensa No. 23 dio a conocer el sentido del fallo sobre el Decreto 589 de 20117, el cual organiza la UBPD. En él la Corte ratifica el carácter extrajudicial y humanitario de la entidad, lo cual aporta seguridad jurídica y certeza a las labores que en el futuro desarrollará la UBPD y sus funcionarios, así como a las acciones de aporte y recolección de información y las medidas humanitarias inmediatas de búsqueda de personas dadas por desaparecidas que se vienen desarrollando desde hace varios meses. Cabe resaltar que este pronunciamiento, concordante con el Acto Legislativo 01 de 2017, protege los derechos de las víctimas de desaparición en tanto avala la UBPD como una medida alternativa y pertinente para avanzar en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas fuera de la órbita del proceso penal, el cual se ha mostrado deficiente, tanto a nivel nacional como a internacional, para cumplir con la garantía de los derechos de las víctimas y sus familias.

Además de la Unidad, el Acuerdo Final contempla dos mecanismos adicionales para apoyar de manera más ágil la búsqueda de personas dadas por desaparecidas: 1) el aporte y recolección de información para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y 2) medidas humanitarias inmediatas de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

³⁷⁵ Funcionario (Departamento Administrativo de la Función Pública) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, abril 24 de 2018.

³⁷⁶ Funcionario (UBPD) reunión con participación del equipo del Instituto Kroc, julio 13 de 2018.

³⁷⁷ Funcionarios (OACP y Alta Consejería Presidencial para los DDHH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de enero del 2018. Decreto 288 de 2018; Decreto 289 de 2018 y Decreto 290 de 2018.



En cuanto al primero, se avanzó en la conformación de un grupo integrado por FARC-EP, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el Gobierno Nacional, organizaciones de sociedad civil y de víctimas y el Comité de la Cruz Roja Internacional (CICR)³⁷⁸. El equipo encargado del proceso de aporte y recolección de información adelantó la elaboración de un formato único y su respectiva guía metodológica como estrategia para dar uniformidad a los datos³⁷⁹. El Acuerdo contemplaba la participación de ciertas organizaciones, aunque no se trata de una lista taxativa. El Ministerio de Defensa también fue capacitado con el fin de que contribuya al proceso de aporte y recolección de información³⁸⁰.

A la fecha, el Instituto Kroc tiene conocimiento que FARC-EP inició el proceso de aporte y recolección en los ETCR. Se realizaron procesos de capacitación en todos los espacios territoriales, siete (7) jornadas con el acompañamiento del CICR y Medicina Legal, habiendo priorizado 22 casos de los que consideran tener suficiente información para que sea considerado para búsqueda inmediata³⁸¹. Sobre el cierre de este proceso no hay una fecha establecida, aunque se espera que las memorias del mismo sean compiladas en un informe que se presentarán prontamente a la UBPD³⁸².

En cuanto a las medidas humanitarias inmediatas de búsqueda, estas se establecieron en el Comunicado Conjunto No. 62, en las que participan el INMLCF, CICR, FARC-EP y el Gobierno Nacional³⁸³. Estas medidas tenían como finalidad la construcción de confianza entre las partes y tomar acciones concretas para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega de personas dadas por desaparecidas. Por un lado, se estableció la identificación y entrega digna de restos de personas, incluidos quienes hubieran muerto en desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública, inhumados como N.N. en cementerios ubicados en las zonas más afectadas por el conflicto y, por otra parte, se acordó la entrega digna de los restos identificados que no hayan sido aún entregados a sus familiares. En desarrollo de estas medidas se priorizaron varios cementerios en el territorio nacional y se ha avanzado en la búsqueda e identificación de restos de personas.

No obstante, como se ve reflejado en los niveles bajos de implementación en la Tabla 14, la entrada en funcionamiento de la UBPD se ha retrasado. Por un lado, la controversia generada por la naturaleza especial de la Unidad ha demorado su puesta en marcha. Pasaron más de 10 meses entre

³⁷⁸ El Gobierno Nacional está representado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Adicionalmente como invitados no permanentes están la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas (ICMP por sus siglas en inglés) y la Embajada de Suecia.

³⁷⁹ Funcionarios (OACP y Alta Consejería Presidencial para los DDHH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de enero del 2018.

³⁸⁰ Funcionarias (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de enero del 2018.

³⁸¹ Equipo técnico FARC (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 28 de febrero de 2018; Participante (Proceso de aporte y recolección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero de 2018.

³⁸² Funcionarias (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de enero del 2018.

³⁸³ Gobierno Nacional y las FARC-EP, "Comunicado Conjunto No. 62", 17 de octubre de 2015, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto--1445137230.pdf>; El Instituto Kroc no cuenta con datos ciertos consensuados entre las instituciones participantes del proceso sobre el avance de las medidas humanitarias inmediatas de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.





la expedición del Decreto Ley 589 de 2017 que organiza la Unidad y la expedición de los tres decretos que determinan su estructura mínima inicial. Este lapso se debió, en parte, a la discusión sobre la naturaleza especial de la UBPD. El Decreto Ley 589 de 2017 ubicó a la UBPD dentro del sector Justicia y para diversos actores a nivel nacional esto le resta autonomía e independencia a la Unidad³⁸⁴. Sin embargo, los decretos sobre la estructura inicial de la UBPD advierten que aunque la Unidad pertenece al sector justicia, para efectos de la aplicación de las políticas que formula el Gobierno, no hace parte del sector administrativo de justicia y del derecho, por no encontrarse adscrita ni vinculada al citado sector administrativo ni a ningún otro sector de la Rama Ejecutiva, por lo que quedaría garantizada la naturaleza especial, autónoma e independiente de la UBPD³⁸⁵. Esta última interpretación fue ratificada recientemente por la Corte Constitucional al determinar que la inclusión de la UBPD en el sector justicia no implica control jerárquico o tutela por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por otro lado, el 15 de julio venció el término de alistamiento de la UBPD, indicado en el Decreto 288 de 2018. Los decretos de constitución final de la Unidad ya tienen los conceptos positivos por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio de Justicia y del Derecho³⁸⁶, y el Ministerio de Hacienda³⁸⁷. A inicios de agosto, los decretos de constitución final de la UBPD fueron firmados y expedidos por sanción presidencial lo que posibilita su puesta en marcha.

En adelante, el reto reside en desembolsar los recursos para la financiación de la planta de personal, esta solicitud fue presentada de manera anticipada por la Unidad ante el Ministerio de Hacienda el 26 de julio³⁸⁸, lo que llevaría al inicio de una vinculación progresiva de los funcionarios. La propuesta presentada por el Viceministerio de Hacienda, y que parece razonable a la Unidad, consiste en contratar en este año el 30% de la planta, el próximo año el 50%, y el en 2020 el 20% restante³⁸⁹. Sin embargo, estos acuerdos están aún por definirse y son determinantes para garantizar el funcionamiento exitoso de la entidad.

³⁸⁴ Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, “La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas no será una entidad de alto nivel como se firmó en el Acuerdo Final de Paz”, *Rebelión*, 31 de marzo de 2017, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=224737>; “La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas ya tiene doliente”, *VerdadAbierta.com*, 28 de septiembre de 2017, <https://verdadabierta.com/la-unidad-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-ya-tiene-doliente/>; Organizaciones de víctimas y derechos humanos, “Para lograr una Paz sin desaparecidos es necesaria una Unidad de Búsqueda con autonomía e independencia”, <http://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Para-lograr-una-Paz-sin-desaparecidos-es-necesaria-una-Unidad-de-Busqueda-con-autonomia-e-independencia-borradorREV.pdf>; Gustavo Gallón, “Una entidad de naturaleza muy especial: la UBPD”, *El Espectador*, 30 de agosto de 2017, <https://www.elespectador.com/opinion/una-entidad-de-naturaleza-muy-especial-la-ubpd-columna-710792>; Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MÓVICE), “El MÓVICE exige que la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas sea un ente autónomo y rechaza la continuidad de la Comisión Nacional de Búsqueda ante su inoperancia durante 17 años”, 14 de marzo de 2017, <http://www.contagioradio.com/comision-nacional-de-busqueda-lleva-17-anos-sin-servir-victimas-articulo-37702/>

³⁸⁵ Decreto 288 de 2018; Decreto 289 de 2018 y Decreto 290 de 2018.

³⁸⁶ Funcionario (UBPD) reunión con participación del equipo del Instituto Kroc, julio 13 de 2018.

³⁸⁷ Ministerio de Hacienda (@MinHacienda), “Aclaración tramite decretos de creación UBPD”, Tweet, 26 de julio del 2018, <https://twitter.com/MinHacienda/status/1022850598406967296>

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ Casañas, Joseph, ““No hay plata para empezar a funcionar”: Directora Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, *El Espectador*, 12 de julio del 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/paz/no-hay-plata-para-empezar-funcionar-directora-unidad-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-articulo-799802>; “Funcionamiento de la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos está en cero”, *Caracol Radio*, 15 de julio del 2018, http://caracol.com.co/radio/2018/07/15/nacional/1531691569_467486.html





Los retrasos en la puesta en marcha de la Unidad han despertado la preocupación de diferentes actores. Por una parte, organizaciones de víctimas han expresado que “dicha situación es preocupante principalmente porque constituye un incumplimiento de los compromisos y obligaciones del Estado con las víctimas de la desaparición en Colombia, en especial frente al deber de realizar acciones concretas que estén orientadas a encontrar a todas las personas desaparecidas y conocer la verdad de lo sucedido, así mismo profundiza la desconfianza de la sociedad hacia la genuina voluntad del Estado en atender a las víctimas de crímenes contra la humanidad”³⁹⁰.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, instituciones que conforman, junto con la UBPD, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, entendiendo que la puesta en marcha y articulación de los componentes del Sistema determina la integralidad, han expresado al Presidente de la República su preocupación al ver que “el proceso de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas aún carece de herramientas normativas básicas esenciales, sin las cuales no puede dar inicio a efectivo a sus tareas de carácter humanitario y fundamentales para el funcionamiento pleno del SIVJRNR”, por lo cual instan la concreción urgente del proceso normativo de la Unidad, con el fin de cumplir con los objetivos del Sistema³⁹¹.

1) Aporte y recolección de información para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

El proceso de aporte y recolección de información se vio afectado por la falta de concreción frente al carácter extrajudicial y humanitario de la UBPD. La Corte Constitucional profirió el sentido de su fallo hasta junio de 2018³⁹² y estas acciones se han venido adelantando desde hace más de seis meses, lo que generó una situación de incertidumbre para los participantes en el proceso y provocó dificultades para lograr confianza y así aportes de información determinante para la búsqueda de personas. En este sentido, se espera que el proceso continúe avanzando, ahora con certeza sobre el carácter de la UBPD y las implicaciones para quien aporta información, de forma que los insumos entregados a la UBPD aporten eficazmente a las labores de búsqueda, localización y entrega digna de personas dadas por desaparecidas.

Cabe destacar que dicho proceso debió haber iniciado con la concentración de las FARC-EP en las ZVTN durante el proceso de dejación de armas con el fin de lograr obtener la mayor cantidad de información posible. Sin embargo, no ocurrió así, hecho que, de acuerdo a la información recibida por el Instituto Kroc, ha complicado el proceso pues la información y los canales de comunicación se han dispersado.

³⁹⁰ ABCPAZ, Agencia de Prensa Análisis Urbano, Asociación Campesina de Antioquia - ACA, et al. Comunicado, “Urge la entrada en funcionamiento de la UBPD”, (Comunicado, 26 de julio del 2018), https://cjlibertad.org/images/Funcionamiento_UBPD.pdf

³⁹¹ Jurisdicción Especial para la Paz (@JurisdiccPaz), “JEP y la Comisión de la Verdad le solicitan al presidente impulsar de manera urgente las herramientas normativas para el funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas”, Tweet, 26 de julio del 2018, <https://twitter.com/JurisdiccPaz/status/1022567144175886342>

³⁹² Se espera que el texto de la sentencia sea publicado cuanto antes para reafirmar y ampliar lo expresado en el comunicado de prensa.





2) Medidas humanitarias inmediatas de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

En cuanto a las medidas humanitarias inmediatas de búsqueda se establecieron en el Comunicado Conjunto No. 62, los cementerios priorizados para intervención o fortalecimiento de acciones forenses de exhumaciones fueron Villavicencio, Granada, Macarena, Vistahermosa (departamento del Meta); San José del Guaviare (departamento de Guaviare); Cimitarra y Puente Nacional (Santander); Bocas de Satinga (Nariño); La Plata (Huila); Yarumal (Antioquia) y Bojayá (Chocó).³⁹³

Tras un poco más de dos (2) años de la puesta en marcha de estas medidas el balance no es claro debido a falta de consenso frente a los resultados concretos y a las cifras que dan cuenta de ellos.

La Fiscalía General de la Nación y el INMLCF han reportado datos disimiles, lo que cuestiona el nivel de coordinación de las entidades con responsabilidades en la materia, así como los consensos y claridades frente a la implementación de un tema tan relevante como la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón del conflicto armado³⁹⁴.

Como consecuencia de ello, organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por los escasos y confusos resultados obtenidos y han instado a la pronta puesta en marcha de la UBPD con el fin de garantizar la protección de la información y de los cementerios que reportan personas inhumadas como no identificadas³⁹⁵.

Los avances hacia la puesta en marcha de la UBPD impactan de forma positiva en los esfuerzos contenidos en el Acuerdo Final para satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación. La búsqueda de personas dadas por desaparecidas es una de las obligaciones del Estado más rezagadas y, por lo tanto, la implementación efectiva de estas medidas contribuiría en gran medida a poner en el centro a las víctimas del conflicto.

En particular es indispensable garantizar ampliamente la participación de las víctimas en el diseño de los protocolos de funcionamiento, así como en los planes de búsqueda, y lograr la efectiva implementación del enfoque territorial, étnico y de género en las acciones que lleva a cabo de la UBPD.

³⁹³ Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos *Colombia (A/HRC/WG.6/30/COL/1). 30º período de sesiones 7 a 18 de mayo de 2018.

³⁹⁴ La Fiscalía General de la Nación reportó: Intervención de siete (7) cementerios, lo que resultó en la exhumación de 341 cuerpos, así: Cimitarra (103), La Plata (70), Yarumal (91), Bojayá (77) y Marsella (0). Sin reporte de identificados, ni entrega digna a sus familias. Por su parte, el INMLCF reportó la intervención de siete (7) cementerios, donde se realizó la exhumación de 461 cuerpos, de los cuales 29 se identificaron, así: Bocas de Satinga (35), Cimitarra (141), la Plata (37), Florencia (69), Puente Nacional (13), Yarumal (89) y Bojayá (77). Corporación Colectivo Socio jurídico Orlando Fals Borda, Movice, Corporación Claretiana, et al. Informe. Resultados de la implementación de las medidas inmediatas humanitarias y la situación actual de los cementerios municipales. (marzo, 2018).

³⁹⁵ Corporación Colectivo Socio jurídico Orlando Fals Borda, Movice, Corporación Claretiana, et al. Informe. Resultados de la implementación de las medidas inmediatas humanitarias y la situación actual de los cementerios municipales. (marzo, 2018)



Con base en un pronunciamiento reciente de la Corte Constitucional, las entidades Estatales con relevancia en el tema deben asegurar a la UBPD el acceso oportuno a la información necesaria para el cumplimiento de su mandato.

Así mismo, es indispensable que la UBPD tenga las herramientas necesarias para lograr coordinación y centralización de la información y los procedimientos para desarrollar las acciones de búsqueda, identificación y entrega, así como lo necesario para la preservar y proteger la información que dé con el paradero de personas dadas por desaparecidas. Especialmente, para garantizar transparencia de cara a los familiares.

A modo de recomendación, es importante que la Directora y el Gobierno Nacional finalicen cuanto antes la labor de puesta en marcha y la Unidad pueda iniciar funciones. Igualmente, la articulación interinstitucional es indispensable para avanzar y lograr acuerdos sobre los sistemas de información de personas desaparecidas de distintas instituciones y la definición de un sistema para que la UBPD pueda aprovechar la información existente. Así mismo, lograr coordinación entre las entidades del SIVJNR a fin de garantizar los derechos de las víctimas.

La búsqueda de personas desaparecidas forzosamente no es un proceso bajo la responsabilidad exclusiva de las víctimas ni de las instituciones involucradas, es un proceso necesario en la construcción de paz que requiere el apoyo de la sociedad en general, incluidos los medios de comunicación.

Tema 15. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

En el marco del SIVJNR, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) busca satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron en el conflicto armado interno cometiendo infracciones del DIH y violaciones de los DDHH.

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos en la implementación de la JEP.

Tabla 15. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de implementación				
		Disposición	No iniciación	Mínima	Intermedia	Completa
Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	5.1.2	38	18 (47%)	12 (32%)	3 (8%)	5 (13%)
TOTAL		38	18 (47%)	12 (32%)	3 (8%)	5 (13%)

El subtema sobre la **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)** cuenta con 38 disposiciones de las cuales 18 (47%) no han iniciado su implementación, 12 (32%) se ha implementado mínimamente,



tres (8%) está en estado de implementación intermedia y cinco (13%) se ha implementado completamente.

Durante el 2017 y lo corrido del 2018 se evidenciaron avances importantes que permitieron la puesta en marcha del componente de Justicia del SIVJNR. Estos avances son de tipo procedimental, estructural y administrativo y han permitido cimentar el arranque de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Perfeccionar la puesta en marcha de la JEP es fundamental para satisfacer los derechos de las víctimas, investigar y sancionar delitos atroces, y para profundizar la democracia por medio de la participación en política de nuevos actores, siempre que estos contribuyan a la verdad y reparen a sus víctimas. En este sentido, lograr que la JEP cumpla con estándares internacionales y nacionales es una obligación de múltiples actores (Congreso, Corte Constitucional, Gobierno y la JEP en su conjunto) quienes deben trabajar armónicamente para garantizar la centralidad de los derechos de las víctimas.

El primer paso necesario para la puesta en marcha de la JEP era la escogencia del Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción, quien, por mandato del Acuerdo debía empezar sus labores con antelación para gestionar recursos económicos y financieros que le permitieran garantizar que la infraestructura de la JEP estuviera disponible a la llegada de los magistrados y el director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA). El 26 de enero de 2017, el Jefe de la Misión en Colombia de las Naciones Unidas nombró a Néstor Raúl Correa como Secretario, quien fue ratificado el 12 de mayo por el Comité de Escogencia (CE) y el 2 de noviembre se posesionó ante el Presidente de la República.³⁹⁶

En el periodo previo a la posesión de los magistrados, la Secretaría Ejecutiva (SE, en adelante) contó con el apoyo financiero del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas y el apoyo técnico y administrativo de entidades de cooperación internacional. La SE adelantó acciones para recolectar información para presentar su Informe a las Salas de la JEP y diseñar un sistema de información y gestión documental. También, llevó a cabo labores de pedagogía con las víctimas del conflicto armado y sus organizaciones, y formuló pautas para la participación de las víctimas en la JEP y para la verificación de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador realizado por ex integrantes de las FARC-EP en las ZVTN. A su vez, la SE suscribió actas de compromiso y sometimiento en el marco de la implementación de la Ley 1820 de 2016 y el régimen de libertades condicionadas³⁹⁷.

La puesta en marcha efectiva de la Jurisdicción dependerá también de los instrumentos que se desarrollen para su sostenibilidad. Esta última se soporta en una sección presupuestal propia³⁹⁸, el

³⁹⁶ “Presidente Santos posesiona al Secretario Ejecutivo de la JEP, Néstor Raúl Correa”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 2 de noviembre de, 2017, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Posesi%C3%B3n-Secretario-Ejecutivo---JEP.aspx>

³⁹⁷ Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, “Informe de Gestión del año 2017” (Bogotá, 2018), 53, <https://www.jep.gov.co/Paginas/Informe-de-gestion-2017.aspx>

³⁹⁸ Previo a esto la JEP se financiará por medio del Fondo Colombia en Paz. Decreto Ley 691 de 2017, “Por medio de la cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz



desarrollo de estrategias de gestión incluidas en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2015 – 2018), en el Plan Decenal de Justicia (PDJ) (2017 – 2027) y en el Plan de Acción del Ministerio de Justicia y del Derecho (2018). Particularmente, estos últimos dos instrumentos identifican la importancia de planificar articuladamente la JEP y otros mecanismos de justicia transicional actualmente vigentes, así como la realización de acciones concretas que permitan la implementación y consolidación del SIVJRNR.³⁹⁹

El 2 de noviembre de 2017 se posesionó la Presidenta, el 6 de diciembre el CE dio a conocer los nombres de quienes actuarán como *amicus curiae* o expertos ante la JEP⁴⁰⁰ y entre enero y febrero de 2018 fueron posesionados el Director de la Unidad de Investigación y Acusación, y la mayoría de los magistrados seleccionados por el Comité de Escogencia⁴⁰¹, a excepción de los magistrados suplentes. Con estos nombramientos y posesiones, se posibilitó que el 15 de enero de 2018 la JEP entrara en funcionamiento efectivo, por lo que a partir de esta fecha se determinan los plazos para la conclusión de funciones de la JEP y se activa el envío de informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR)⁴⁰². Adicionalmente, la Jurisdicción, bajo el liderazgo de la Presidenta, avanzó en concretar temas estructurales y sustanciales necesarios para su efectivo funcionamiento.

En particular, para la elaboración, deliberación y redacción final del plan estratégico, el reglamento general y el proyecto de ley de procedimiento de la Jurisdicción, los magistrados crearon tres comités⁴⁰³. Estas instancias dinamizaron la discusión, promovieron un ejercicio de reconocimiento y coordinación entre los magistrados -recién posesionados-, así como un entendimiento conjunto de la estructura de la JEP. Como producto de ello, el proyecto de ley de procedimiento fue entregado al Ejecutivo el día 14 de marzo, el cual lo radicó ante el Congreso de la República el 24 de abril y aprobado por el Congreso el 20 de junio, con algunos ajustes polémicos que se analizan más adelante⁴⁰⁴.

(FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, 27 de abril. Decreto 1592 de 2017, “Por medio de la cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz”, 29 de septiembre.

³⁹⁹ Entre estas acciones se encuentran la identificación de necesidades prioritarias de corto y mediano plazo para la adecuada puesta en funcionamiento del SIVJRNR, establecimiento de un plan de atención para las necesidades prioritarias identificadas, el fortalecimiento de las funciones de investigación y juzgamiento de la JEP, la creación de un observatorio que permita detectar tempranamente dificultades y riesgos para que estos sean corregidos oportunamente. Ministerio de Justicia y del Derecho, “Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 - 2027” (Bogotá D.C., 2017), 606, <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/Documento%20Plan%20Decenal%2023-jun-17.pdf>; Ministerio de Justicia y del Derecho, “Plan de Acción 2018” (Bogotá D.C., 2018), 19, <http://www.minjusticia.gov.co/Plandeacci%C3%B3n2018.aspx>

⁴⁰⁰ Comité de Escogencia, “Comité de Escogencia anuncia lista de Juristas expertos extranjeros seleccionados para actuar como *amicus curiae* ante la jurisdicción especial para la paz” (Comunicado No. 31, 6 de diciembre de 2017), http://www.comitedeescogencia.com/resource/1513614263000/CE_comunicados_5/COMUNICADO_31_AMICUS_CURIAE.pdf

⁴⁰¹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame, “Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Bogotá, 2017)

⁴⁰² Jurisdicción Especial para la Paz. Resolución 001 de 2018, 15 de enero, “Por la cual se fija fecha de apertura al público de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁴⁰³ Estos comités estaban conformados por un representante de cada sala y sección, y un coordinador. Adicionalmente, se invitó con voz, pero sin voto, al Director de la Unidad de Investigación y Acusación o su delegado. Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz. Resolución 003 de 2018, 23 de enero, “Por la cual se integra el Comité de Reglamento Interno de la Jurisdicción Especial para la Paz y se nombra su coordinador”; Resolución 004 de 2018, 23 de enero, “Por la cual se integra el Comité para la elaboración del proyecto de ley de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y se nombra su coordinador”; Resolución 005 de 2018, 23 de enero, “por la cual se integra el Comité para la elaboración del proyecto de plan estratégico y plan de acción anual de la Jurisdicción Especial para la Paz y se nombra su coordinador”.

⁴⁰⁴ Ley 1922 de 2018, “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz ´mensaje de urgencia”, 18 de julio de 2018, *Diario Oficial*. 50.658





A su vez, la Sala Plena de la JEP expidió el Reglamento General⁴⁰⁵, el cual perfecciona la estructura de la jurisdicción por medio de la creación de órganos e instancias. Cabe resaltar la inclusión de reglas concretas para la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y otras justicias étnicas, y la creación de tres (3) comisiones permanentes, una comisión étnica, una de género y una territorial y ambiental⁴⁰⁶. En especial, esta última Comisión tendrá entre sus funciones definir metodologías para establecer tipos y dinámicas de vulnerabilidad, y documentará el impacto de los crímenes conocidos por la Jurisdicción, así como los factores que los propiciaron, teniendo en cuenta el vacío de estatalidad para generar propuestas de planes de acción de justicia prospectiva atendiendo a las particularidades territoriales⁴⁰⁷. Esto permitirá a la JEP responder de forma coherente a la diversidad y complejidad territorial del país, y avanzar en la garantía de derechos y la no repetición.

Todas estas labores y otras adicionales⁴⁰⁸ permitieron que la JEP abriera sus puertas al público el 15 de marzo. A partir de allí, finalizaron las funciones judiciales transitorias que habían sido otorgadas a la Secretaría Ejecutiva, y ésta entregó a la SRVR el informe sobre violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. En adelante, la Secretaría asume la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción. Entre el 15 de marzo y el 30 de abril la Sala de Revisión ha fallado 31 sentencias de tutela, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ha adoptado 56 resoluciones y la Sala de Amnistía e indulto 18. Por su parte, la Sección de Apelación ha proferido cinco (5) autos, y la Sección de Revisión está tramitando, en fase previa, cuatro (4) solicitudes de suspensión de la extradición, y ha proferido un auto de rechazo.⁴⁰⁹

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia entregó 18 expedientes de delitos cometidos por organizaciones guerrilleras y agentes del Estado⁴¹⁰. Dado que estos informes constituyen una pieza fundamental y permiten el inicio del proceso ante la JEP, es prioritario que entidades como la Fiscalía General de la Nación, los órganos competentes de la justicia penal militar, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, entre otros hagan entrega de estos informes a la SRVR.

Anudado a lo anterior, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) ha venido trabajando en conjunto con la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior para avanzar en el

⁴⁰⁵ Sala Plena de la Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁴⁰⁶ Estas comisiones tienen la finalidad de promover la efectiva implementación del enfoque étnico- racial, de género y territorial y ambiental en el componente de justicia del SIVJRNR. Enfoques estos de gran importancia en el Acuerdo Final. Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, Art. 94 y ss. Adicionalmente, las Comisiones de Género y Étnica han contribuido especialmente en labores de i) priorización y selección, ii) temas probatorios, iii) protocolos de atención a víctimas y ex combatientes con enfoque diferencial, iv) creación de un grupo especializado al interior de la Unidad de análisis y contexto, v) incorporación y utilización de un lenguaje inclusivo. Jurisdicción Especial para la Paz. “Solicitud de Información, Iniciativa Barómetro.” (Oficio No. 20181700009393. Mayo 21 de 2018).

⁴⁰⁷ *Ibíd.* Art. 100 y ss.

⁴⁰⁸ Entre estas actividades se encuentran establecer el sistema de nomenclatura, la clasificación de los empleos públicos para la JEP y la planta de personal, el diseño de la estructura, la creación del Manual de funciones y competencias, determinación de los gastos generales para la vigencia 2018, determinar las horas y días de servicio de la JEP y la presencia territorial de la jurisdicción (mantendrá los enlaces territoriales que se tuvieron durante 2017 y se ampliará la presencia territoriales en Sincelejo, Apartadó, Pereira, Bucaramanga, entre otros).

⁴⁰⁹ Jurisdicción Especial para la Paz. “Solicitud de Información, Iniciativa Barómetro.” (Oficio No. 20181700009393. Mayo 21 de 2018)

⁴¹⁰ Jurisdicción Especial para la Paz, “Corte Suprema de Justicia entregó los primeros expedientes a la JEP” (Comunicado No. 11, marzo 23 de 2018).





diseño del Programa Especial de Protección Integral para víctimas, testigos y demás intervinientes, en los procesos que se desarrollarán ante la JEP, y en el diseño de metodologías para la recepción de información por parte de víctimas.⁴¹¹

Por último, vale la pena resaltar la definición de los derechos de las víctimas dada en el Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP (PLE de Administración de Justicia) que permitió resaltar la centralidad de los derechos de las víctimas, y concretar elementos respecto de su participación efectiva ante la JEP, que como mínimo deberá ser en calidad de intervinientes especiales según las normas nacionales e internacionales⁴¹².

Ley 1820 de 2016: El 8 % de implementación intermedia refleja el proceso de aplicación de la Ley 1820 de 2016. Aunque este proceso ha enfrentado grandes dificultades, según cifras de la SE, para noviembre de 2017, un total de 3.130 miembros de las FARC-EP y 1.109 miembros de la Fuerza Pública han sido beneficiados con las medidas⁴¹³.

Tanto el Acto legislativo 01/2017, declarado exequible por la Corte Constitucional con algunas salvedades,⁴¹⁴ como el PLE de Administración de Justicia, aprobado el 30 de noviembre de 2017 por el Congreso, proveen un marco normativo para satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, en especial respecto de los crímenes atroces.

Sin embargo, el articulado del Acto Legislativo 01 de 2017 revisado por la Corte Constitucional, y el del PLE de Administración de Justicia, aun cuando proveen elementos para que estructural y sustancialmente la JEP cumpla con sus objetivos, contienen normas que van en contravía de lo acordado en La Habana, podrían contrariar el orden legal nacional e internacional vigente, y ser inconvenientes para la judicialización efectiva de graves crímenes. Algunas de las principales críticas son⁴¹⁵:

⁴¹¹ Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 2018.

⁴¹² Proyecto de Ley Estatutaria 06/2017 Senado, 13/2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” Art. 33. *Gaceta Congreso* No. 1108/17. Arts. 13 a 15. Sin embargo, se han levantado algunas críticas respecto del Art. 15 pues establece que solo podrán intervenir las víctimas “con interés directo y legítimo” y podrán “recurrir las sentencias”, pudiendo restringir la calidad de víctima o del tipo de providencias que pueden recurrir. Estas acotaciones de los literales del artículo podrían implicar restricciones a las posibilidades de las víctimas para intervenir en el proceso. No obstante, requieren desarrollo posterior, el cual debe ser orientado a garantizar los derechos que ya han sido reconocidos en la normatividad colombiana.

⁴¹³ Jurisdicción Especial para la Paz. “Balance de suscripción de actas aplicación Ley 1820 de amnistías y tratamientos especiales - infografía” (24 de noviembre de 2017), <https://www.jep.gov.co/Infografas/24%20de%20noviembre%202017.pdf>

⁴¹⁴ Corte Constitucional. “Comunicado de prensa. No. 55” (14 de noviembre de 2017). En este comunicado, del cual se publicó una Fe de erratas posteriormente, la Corte Constitucional da a conocer el sentido del fallo. Sin embargo, a la fecha no se ha publicado el texto oficial de la sentencia C – 674 de 2017. Hecho este que genera preguntas e incertidumbres.

⁴¹⁵ La palabra “grave” referente a los crímenes de guerra fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, según el Comunicado de Presan No. 8 del 1 de marzo de 2018 sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley 1820/2016. Adicionalmente, respecto del concepto de graves crímenes de guerra: El Acuerdo Final, la Ley 1820 de 2016 y otros instrumentos legales se refieren a los “graves crímenes de guerra” como infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que hayan sido cometidas de forma sistemática y sobre las cuales no procederá la amnistía. Esto implica que se podrán otorgar amnistías a crímenes de guerra que no cumplen con el criterio de sistematicidad. Lo cual contraría abiertamente el Estatuto de Roma y el derecho internacional consuetudinario, a la luz de los cuales existe la obligación de investigar y sancionar los crímenes de guerra sin tener en cuenta la sistematicidad como un elemento constitutivo de estos crímenes, dada su gravedad, impacto y naturaleza. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. A/CONF.183/9. 17 de julio de 1998. Arts. 5 y 8. Comité



1. *Responsabilidad por cadena de mando:* Según el derecho internacional consuetudinario la responsabilidad de mando permite judicializar a un comandante militar por los crímenes cometidos por sus subalternos en razón del poder o autoridad, *de iure o de facto*, para prevenir crímenes o castigar los cometidos.⁴¹⁶ Sin embargo, el contenido del Art. 24 del Acto Legislativo 01 de 2017 y el Art. 68 del PLE de Administración de Justicia de la JEP parece dar prelación al criterio formal (*de iure*) impidiendo así investigar y sancionar a quienes efectiva y materialmente (*de facto*) ejercían control y pudiendo evitar o castigar la comisión de un delito no lo hicieron⁴¹⁷.
2. *El régimen sancionatorio de la JEP no será aplicable para casos de violencia sexual contra menores:* El Art. 146 del PLE de Administración de Justicia estableció que en los casos de delitos sexuales cometidos contra menores de edad se aplicarán las penas y sanciones contempladas en el Código Penal, es decir, en principio, penas más altas. Esta excepción podría no beneficiar los derechos de las víctimas pues se desincentiva a los implicados para que contribuyan exhaustivamente a la verdad, lo que a su vez dificulta en gran medida la obtención de elementos que permitan entender y reconocer este tipo de victimización particular en el marco del conflicto armado. Este hecho, además de contrariar el Acuerdo de Paz, abriría la puerta para que no se reconozca la comisión de estos delitos, como sucedió en el caso de Marco Tulio Pérez, alias 'El Oso', quien no reconoció delitos de violencia sexual cometidos en San Onofre y fue excluido de Justicia y Paz, para tener una sanción más severa. No obstante, en el marco de la jurisdicción ordinaria las víctimas tampoco obtuvieron la verdad que buscaban⁴¹⁸.
3. *Excepciones a la competencia personal de la JEP:* el Art. 63 – en consonancia con el comunicado de prensa No. 55 de la Corte Constitucional- establece que la JEP tendrá competencia sobre los terceros civiles o agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública, solo si estos deciden someterse de forma voluntaria ante la Jurisdicción. Esta limitación podría sustraer de la competencia de la JEP a algunos individuos generando pérdida de verdad, menos posibilidad de sancionar los delitos⁴¹⁹ y resultados diferenciados por la jurisdicción que trate el caso (metodologías de investigación, investigación y sanción), lo que puede traducirse en una categorización de las víctimas, donde unas verán satisfechos sus derechos de determinada forma y otras tal vez no.

Internacional de la Cruz Roja, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario* (Buenos Aires: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2007), 643 -683. Cassese, Antonio, *International Criminal Law* (New York: Oxford University Press, 2003), 47 - 52.

⁴¹⁶ Corte Penal Internacional. Trial Chamber III, 21 de marzo de 2016, “*The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*”. ICC-01/05-01/08-424 Judgment pursuant to Article 74 of the Statute.

⁴¹⁷ Corte Penal Internacional. “Escrito de Amicus Curiae de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz. Ante la Corte Constitucional de la República de Colombia” (La Haya, 2017)

⁴¹⁸ “El debate por la verdad sobre violencia sexual en las Farc”, *Verdad Abierta*, 23 de diciembre de 2017, <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/6854-el-debate-por-la-verdad-sobre-violencia-sexual-en-las-farc> (Accedido 07 de enero de 2018).

⁴¹⁹ Según el Índice Global de Impunidad (IGI) Colombia tiene un 66.57% de impunidad, principalmente debido a la debilidad del funcionamiento del aparato de justicia. Universidad de las Américas, et. Al, “Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)” (2017, México D.F., 2017), 44 y 74, <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>; Según el Plan Decenal del sistema de Justicia, entre los años 2009 y 2016, de 103.689 investigaciones iniciadas por delitos casos con delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, solo el 17% terminaron con una sentencia condenatoria y el 79% fueron archivadas. Ministerio de Justicia y del Derecho, “Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 - 2027” (Bogotá D.C., 2017), 147, <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/Documento%20Plan%20Decenal%202017-2027.pdf>





4. *Régimen de condicionalidades*⁴²⁰: el régimen de condicionalidades, el cual determina el régimen sancionatorio aplicable a quienes comparezcan ante la JEP, tuvo modificaciones. Se incluyeron elementos nuevos respecto de lo establecido en el Acuerdo Final. Dado que algunos de ellos están abiertos a un amplio margen de interpretación y parecieran no proporcionados, es clave que las normas de procedimiento permitan tener certeza sobre qué en concreto debe verificar la JEP respecto de cada uno de estos elementos de régimen, y cómo los procesos colectivos de la organización pueden o no impactar negativamente el tratamiento especial aplicable a quien comparece a la JEP.⁴²¹ En todo caso, es vital que estas condicionalidades prioricen la garantía de los derechos de las víctimas, exigiendo verdad plena y reparación por parte de todos los actores que acudan ante la JEP.
5. *Requisitos para los magistrados de la JEP*: prohibiciones para los magistrados de la JEP, adicionales a las establecidas en la Constitución Política de 1991, fueron introducidas al texto del PLE de Administración de Justicia durante el debate en el Congreso. Estas prohibiciones tienen visos de ser inconstitucionales, y son un mecanismo de estigmatización.

En cuanto a los retos que ha enfrentado la implementación de la Ley 1820/2016, el tema de los listados de personas privadas de la libertad no ha sido sencillo. En particular el cierre de los mismos es una cuestión que ha generado múltiples interpretaciones. Por un lado, el Art. 26 de la Ley 1820/2016 establece que se podrán presentar hasta que se haya terminado de examinar por la Sala de Amnistía e Indulto la situación legal de todos los integrantes de las FARC-EP. Por otro lado, el PLE de Administración de Justicia de la JEP establece que los listados debieron ser cerrados el 15 de agosto de 2017, con lo que no se admite la inclusión de nuevos nombres. Resolver esta contradicción y las interpretaciones que surgen de allí es vital de cara a la seguridad jurídica, máxime cuando aquellas personas que no están en el listado y pertenecieron a las FARC-EP no podrán acudir ante la JEP⁴²².

En abril de 2018, la Fiscalía General, tras conocer la orden de captura internacional con fines de extradición, capturó a Zeuxis Pausias Hernández (conocido como Jesús Santrich). Esta orden de captura estuvo fundamentada en una acusación formal, que emitió el gran jurado de la Corte Federal del Distrito Sur de Nueva York. Este caso ha generado gran polémica y la intervención de múltiples actores, sin embargo, es importante resaltar que el Acto Legislativo 01 de 2017 en su Art. Transitorio 19 establece el procedimiento a seguir en este tipo de casos, y da competencia a

⁴²⁰ Sobre el régimen de condicionalidades se pronunció recientemente la Corte Constitucional (el Comunicado de Presan No. 8 del 1 de marzo de 2018 sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley 1820/2016. Sentencia C - 007/2018) estableciendo que será una condición de acceso al Sistema la satisfacción de los derechos de las víctimas.

⁴²¹ Proyecto de Ley Estatutaria 06/2017 Senado, 13/2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” Art. 33. Gaceta Congreso No. 1108/17. Art. 20. Elementos como “manifestar la verdad en relación con los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos. En el caso de las FARC-EP el tratamiento especial de la JEP también está condicionado a la verificación del cumplimiento de (a) la dejación de armas, b) obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral y (c) la entrega de menores de edad.” Estos deben ser estrictamente definidos pues circunstancias de la organización o del colectivo podrían impactar negativamente el tratamiento especial de los individuos que acuden a la JEP. Así mismo, el incumplimiento del régimen de condicionalidades no puede implicar la “pérdida de (...) derechos y garantías” pues estos deben ser inherentes a los procesos desarrollados en el marco del Estado de Derecho. Por lo tanto, el incumplimiento del régimen podrá solo implicar la pérdida de tratamientos especiales, beneficios y renunciaciones.

⁴²² Proyecto de Ley Estatutaria 06/2017 Senado, 13/2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” Art. 33. Gaceta Congreso No. 1108/17. Art. 63.





la JEP para la determinación de fecha precisa la realización de la conducta criminal alegada y decidir el procedimiento apropiado. Así pues, es fundamental que las entidades del Estado colaboren con la JEP y respeten las decisiones que tome en el marco de la autonomía que le fue otorgada a esta nueva Jurisdicción.

Adicional a estos retos, hay algunos elementos de este subtema que no se han comenzado a implementar o se han implementado mínimamente pero que, de implementarse, podrían ayudar a enfrentar retos y consolidar los avances; estos reflejan los altos porcentajes de no iniciación e implementación mínima. En primera instancia, es clave que la SE consolide y finalice los procesos operativos y administrativos con el fin de completar el arranque de la JEP. Entre ellos, se encuentra el sistema de información y gestión documental, pieza fundamental en el marco del proceso, especialmente la recepción de informes por parte de la SRVR. Este sistema debe permitir la interoperabilidad de la información de las entidades estatales existentes, las creadas por el Acuerdo Final y facilitar el intercambio de información entre las Salas, Secciones, la UIA y demás dependencias de la JEP. Ante los cambios en la SE (la renuncia del Secretario Ejecutivo, la designación temporal de la ex fiscal Martha Lucía Zamora como Secretaria Ejecutiva encargada y el nombramiento definitivo de María del Pilar Bahamón Falla), es importante que a estos temas se les preste toda la atención y cuidado para su pronta y exitosa implementación.⁴²³

En segunda instancia, la estrategia de relacionamiento con las víctimas y sus organizaciones aún es incipiente, por su parte, el proyecto de ley de procedimiento debe terminar de surtir su trámite ante el Congreso y convertirse en una ley de la República. En el contexto actual, la aprobación de este proyecto de ley se vio retrasada por los cronogramas y las dinámicas propias de las campañas electorales. Así las cosas, es fundamental de cara a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto, entender esta como una responsabilidad de Estado, superar los intereses partidistas y permitir que la JEP tenga las herramientas necesarias para investigar y sancionar a los responsables de delitos atroces, garantizando plena seguridad jurídica y respetando los estándares internacionales y nacionales, de ser posible, desde junio de 2018⁴²⁴.

Respecto del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, creado por el Decreto 1166 de 2018, es necesario que sea implementado de manera efectiva. Este Sistema fue consagrado en el PLE de Administración de Justicia de la JEP y es la SE la llamada a diseñar, poner en marcha y garantizar su efectiva implementación. Este Sistema también debe entrar en funcionamiento cuanto antes garantizando la idoneidad y condiciones para que los defensores y representantes cumplan su mandato, pues de él dependerá el ejercicio del derecho de defensa y el derecho de asesoría de las

⁴²³ Jurisdicción Especial para la Paz. “Le cumplí al país y a las víctimas”: Néstor Raúl Correa, *Sala de Prensa JEP*, 03 de marzo de 2018, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/%E2%80%9Cle-cumpl%C3%AD-al-pa%C3%ADs-y-a-las-v%C3%ADctimas%E2%80%9D.aspx> (Accedido 03 de marzo de 2018); Jurisdicción Especial para la Paz (Mayo 4 de 2018) “La JEP hace invitación pública para escoger Secretario Ejecutivo” Disponible en: [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/invitaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-cargo-Secretario-\(A\)-Ejecutivo-\(A\).aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/invitaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-cargo-Secretario-(A)-Ejecutivo-(A).aspx); Jurisdicción Especial para la Paz - Presidencia (Mayo 3 de 2018) “Invitación Pública: Elección cargo de Secretario(a) Ejecutivo(a) de la Jurisdicción Especial para la Paz” Disponible en: [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Invitaci%C3%B3n-de-Elecci%C3%B3n-de-Secretario\(a\)-Ejecutivo\(a\)-de-la-Jurisdicci%C3%B3n-Especial-para-la-Paz.pdf](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Invitaci%C3%B3n-de-Elecci%C3%B3n-de-Secretario(a)-Ejecutivo(a)-de-la-Jurisdicci%C3%B3n-Especial-para-la-Paz.pdf); Jurisdicción Especial para la Paz - Presidencia (Mayo 15 de 2018) “Listado de aspirantes inscritos”. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/Procesos/ListadoInscritosAspirantesSecretarioEjecutivo.pdf>

⁴²⁴ Proyecto de Ley Estatutaria 06/2017 Senado, 13/2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.” Art. 33. *Gaceta del Congreso No. 1108/17*.





víctimas del conflicto, en particular aquellas que carecen de recursos económicos para contratar este servicio por ellas mismas. Es clave que el Sistema de Defensa logre responder a la cantidad de casos que pueden llegar ante el mismo, y cuente con tiempos razonables para preparar la comparecencia ante la JEP tanto de las víctimas como de quienes serán procesados.

Adicionalmente, la capacidad de la UIA para actuar de oficio ha sido debatida y no ha habido un pronunciamiento público y definitivo al respecto.⁴²⁵ Impulsar la presentación de acusaciones de oficio por la UIA, en los términos del Acuerdo Final y del Art. 15 del Acto Legislativo 01/2017 es una oportunidad para complementar la labor de las Salas y Secciones, así como robustecer las herramientas para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto y de la sociedad en su conjunto, en particular sobre crímenes como la violencia sexual, que experiencias pasadas demuestran, en su gran mayoría no son reconocidos por los comparecientes ante la justicia.

Por último, es importante resaltar que en el mes de abril la SRVR publicó un anteproyecto del “Protocolo de presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos”. Dado que la recepción de estos informes es fundamental para materializar el acceso a la justicia es determinante avanzar en labores de pedagogía y apoyo efectivo a estas organizaciones para que sus aportes sean pertinentes, oportunos y tenidos en cuenta por la Jurisdicción. Solo así se garantizará que las víctimas tengan voz y sea escuchada en esta fase del proceso.

En términos generales, la demora en el perfeccionamiento de la implementación de la JEP genera incertidumbre y posterga la definición sobre la situación jurídica de las personas a quienes se les suspendió las ordenes de captura o se otorgó libertad condicional o condicionada, así como del cumplimiento de los compromisos adquiridos en función de dichos beneficios, tales como el esclarecimiento de la verdad o trabajos, obras y acciones con contenido reparador. Definir la situación jurídica de los excombatientes es clave no solo de cara a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, sino para sentar un piso legal cierto para el proceso de reincorporación.

Como se plantea en el subtema sobre el fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas, la falta de financiación para la implementación de la política de reparación a víctimas del conflicto armado, así como otros retos en su fortalecimiento e implementación afecta gravemente la garantía de los derechos de las víctimas. En el marco del SIVJNR, la JEP aportará verdad, satisfacción y acciones concretas de reparación para algunos colectivos y víctimas. Sin embargo, gran mayoría de medidas concretas de reparación integral se llevarán a cabo por medio de la política pública de reparación ahora vigente, la cual debe ajustarse y fortalecerse. Así pues, garantizar que este fortalecimiento pueda tener coherencia y complementariedad con los nuevos mecanismos de justicia transicional, y que la política de reparación sea estable, permitirá responder de forma integral a los derechos de las víctimas.

⁴²⁵ “La JEP ya tiene 11 tutelas para revisión”, *RCN Radio*, 05 de marzo de 2018, <https://www.rcnradio.com/politica/presenta-de-la-jep-explica-los-alcances-de-ese-tribunal> (Accedido el 11 de marzo)



Avanzar rápidamente y lograr la completa puesta en marcha de la JEP permite la activación del régimen de condicionalidades, el cual debe ser claro y proporcionado, afianzará la centralidad de los derechos de las víctimas en el SIVJRNR y profundiza el ejercicio democrático. La apertura de líneas de investigación, recepción de informes, corroboración de información, participación activa de las víctimas y vinculación de presuntos responsables a procesos penales específicos traería consigo la materialización del reconocimiento de verdad plena y reparación de los daños sufridos por las víctimas a cambio de la obtención de beneficios penales y la participación en política de quienes comparezcan a la JEP. Es decir, la activación del régimen de condicionalidades permite dar legitimidad a espacios vitales para la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas del conflicto, al tiempo que se abren caminos para incluir nuevos actores en el ejercicio pacífico de la política.

Adicionalmente, es importante resaltar que, dado el límite para la competencia personal (terceros y agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública) y material (delitos sexuales contra menores) de la JEP para garantizar justicia y verdad a las víctimas, es clave una fuerte y fluida relación entre la Jurisdicción Ordinaria y la JEP, desde la perspectiva de una labor complementaria. Un referente de esta complementariedad se puede encontrar en la Sala Penal para Crímenes de Guerra de Bosnia y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). Este último, siendo un tribunal internacional juzgó pocos casos en contra de los máximos responsables por las atrocidades en la ex Yugoslavia. Por su parte, la Sala Penal, se encarga de juzgar crímenes como desplazamiento forzado, masacres, entre otros, que cayeron fuera del mandato del TPIY y que requieren ser sancionados dada su gravedad y naturaleza, y al mismo tiempo, como un mecanismo para el restablecimiento del Estado de Derecho.

Así pues, el trabajo complementario entre tribunales para luchar contra la impunidad de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra debe ser el objetivo principal en el contexto actual colombiano, pues solo así se logrará cumplir con las obligaciones del Estado y garantizar la centralidad de los derechos de las víctimas.

Enfoques transversales: El 21 de marzo la Sala Plena de la JEP expidió el Reglamento General de la Jurisdicción. El capítulo 15 del mismo regula la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena y otras Jurisdicciones étnicas. Se establecen principios particulares que guiarán la actuación en este sentido, se listan garantías mínimas, así como mecanismos específicos para articulación y coordinación. Adicionalmente, se creó la Comisión Étnica con el fin de lograr la efectiva implementación del enfoque étnico- racial en las actuaciones de la Jurisdicción.

Si bien estas garantías y reconocimientos son hasta el momento nominales y su implementación real está aún por darse, constituyen un avance inédito en el reconocimiento del pluralismo jurídico y podría fortalecer las jurisdicciones étnicas en el país.

A modo de recomendación, si bien se ha avanzado en la puesta en marcha de la JEP, las acciones deben ir encaminadas a garantizar la participación efectiva de las víctimas, así como la integralidad y coherencia de los mecanismos del SIVJRNR en dos niveles. Por un lado, el nivel general desde



el cual los derechos de las víctimas sean satisfechos producto de la articulación y complementariedad de las actuaciones entre los mecanismos del Sistema. Por otro lado, el nivel particular que implica que cada uno de los mecanismos tenga las herramientas necesarias para que, en el marco de sus procedimientos y decisiones, y desde la naturaleza misma de cada mecanismo (judicial o extrajudicial), garantice los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto. Solo así los esfuerzos de la CEV, la UBPD, la JEP y la política de reparación integral a las víctimas cumplirán su función y objeto de garantizar la no repetición.

Tema 16. Reparación

Con este tema se busca contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, marcar el momento simbólico de un nuevo comienzo, y crear un ambiente favorable para la construcción de la paz. Estos actos de reparación se realizan a través de diversas medidas y/o acciones: actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades y acciones concretas para contribuir a la reparación, medidas de reparación colectiva integral para la construcción de la paz, acciones de rehabilitación psicosocial, procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, a través de medidas de restitución de tierra y, a través del fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

A continuación, se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación en materia de reparación a las víctimas.

Tabla 16. Reparación

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de implementación				
		Disposición	No iniciación	Mínima	Intermedia	Completa
Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva	5.1.3.1	3	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)	0 (0%)
Reparación colectiva	5.1.3.3.2	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
Rehabilitación psicosocial	5.1.3.4	2	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Procesos de retorno y reubicación para víctimas	5.1.3.5	2	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Medidas de restitución de tierras	5.1.3.6	2	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas	5.1.3.7	6	1 (17%)	4 (67%)	0 (0%)	1 (17%)
TOTAL		18	4 (22%)	12 (67%)	1 (6%)	1 (6%)

El Tema 16 está compuesto por 18 disposiciones a través de las cuales se hace seguimiento a seis subtemas relativos a las medidas de reparación integral para la construcción de paz. Del total de



disposiciones, cuatro (22%) no han iniciado implementación, 12 (67%) están en un nivel de implementación mínima, una disposición (6%) se encuentra en un estado de implementación intermedia y la disposición restante (6%) se ha implementado completamente.

En lo que se refiere específicamente al subtema sobre **actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva**, de un total de tres disposiciones que componen este subtema, dos (67%) no han iniciado implementación y la disposición restante (33%) se encuentra en un estado de implementación mínima.

Los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva iniciaron en septiembre de 2016 en Bojayá, Chocó donde las FARC-EP llevó a cabo un acto de reconocimiento temprano por la masacre perpetrada en mayo de 2002. A partir de ese acto, las FARC ha realizado tres (3) actos de reconocimiento de responsabilidad⁴²⁶ (Bojayá, La Chinita y los Diputados del Valle) en donde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), y en algunos casos, la Conferencia Episcopal Colombiana y el Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia (DiPaz), han facilitado el diálogo con las víctimas y otras acciones preparatorias que aportan al sentido reparador y de dignificación del acto de reconocimiento de responsabilidad⁴²⁷. Usualmente, estos actos de reconocimiento han surgido de la iniciativa de las víctimas y sus organizaciones.

Se conoce de al menos cuatro procesos iniciados con casos emblemáticos para facilitar actos de reconocimiento de responsabilidad por parte de la FARC; procesos que están siendo acompañados por la OACP y la UARIV: Comunidad Awá en Nariño, Concejales de Rivera, la toma de Mitú y reconocimiento a Constanza Turbay en el Caquetá⁴²⁸. También se registra la continuación de un proceso de diálogo y reconciliación con un grupo de víctimas del Club El Nogal.

Otros actos de reconocimiento y reconciliación se han llevado a cabo que, si bien no siguen las características descritas en el Acuerdo, también aportan al sentido dignificador y reparador de éstas acciones. Entre ellos se destacan el acto de reconciliación entre FARC, Víctimas y paramilitares en Remedios, Antioquia, y los actos de reconocimiento de responsabilidad por parte del Gobierno a la Unión Patriótica en septiembre de 2017 y por la masacre de El Placer en Putumayo en enero de 2016.

La OACP ha elaborado criterios orientadores que permitan tener una mejor comprensión de qué acciones contribuyen al reconocimiento de responsabilidad como una hoja de ruta para el acompañamiento y desarrollo de tales actos⁴²⁹. Los actos mencionados se ven reflejados en un 33% de implementación mínima desde 2016. Para seguir avanzando en el cumplimiento de esta

⁴²⁶ Los criterios sobre qué constituye un acto temprano de reconocimiento se encuentran descritos en el acuerdo. No se toman en cuenta actos de reconocimiento de responsabilidad definidos por una sentencia judicial u otros que no correspondan a tales criterios.

⁴²⁷ Desde el último reporte, no se presentan avances significativos en este subtema. La mayoría de los actos de reconocimiento tuvieron lugar en el 2017.

⁴²⁸ Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por especialista del equipo del Instituto Kroc, mayo 7 de 2018.

⁴²⁹ Funcionaria (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista telefónica realizada por el especialista del equipo del Instituto Kroc, febrero 14 de 2018; Funcionaria (Alta Consejería para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, febrero 14 de 2018.



acción y a la contribución de construcción de confianza, es recomendable que también se concreten otros actos de reconocimiento por parte de agentes del Estado durante el 2018 y se complete el acto de reconocimiento a las víctimas de la Masacre de Bojayá por parte de agentes del Estado. De acuerdo a lo descrito en el Plan Marco de Implementación, estos actos tempranos se desarrollarán hasta el 2019.

En la actualidad, la OACP está compartiendo la experiencia de acompañamientos a estos actos tempranos de reconocimiento con la Comisión de la Verdad, quien se encargará del acompañamiento y realización de estos actos a partir de noviembre del presente año, una vez inicie su mandato de tres (3) años⁴³⁰.

Se espera que los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva estén unidos a otras medidas de reparación como indemnizaciones administrativas, memorializaciones, reparaciones simbólicas, colectivas e individuales, inclusive, a la verdad sobre lo acontecido. Si bien la UARIV y la OACP acompañan este proceso y facilitan que otras medidas de tipo reparativo sucedan, preocupa el impacto que pueda tener en estos procesos, los retrasos y déficit presupuestal del programa de reparación a víctimas que se describe más adelante. Así, estos actos pueden perder su potencial de reconciliación y resarcimiento a las víctimas pues los recursos no alcanzan para cubrir la vasta demanda del universo total de víctimas.

Por su parte, en lo que se refiere a **acciones concretas de contribución a la reparación** por parte de quienes cometieron daños con ocasión del conflicto armado, se observan avances por parte de las FARC, en términos de trabajo en obras en las comunidades aledañas a los ETCR (pavimentación de vías, mantenimiento de obras públicas, ejercicios de desminado con el Ejército, entre otros), y actividades de diálogo e intercambio con comunidades. Así mismo, algunos excombatientes están en proceso de capacitación para llevar a cabo acciones de desminado y contribución a la búsqueda de personas desaparecidas⁴³¹. Sin embargo, los mecanismos para la acreditación de los mismos aún no se han definido por parte de la Jurisdicción Especial de Paz con competencia para verificar tales acciones⁴³². Por este motivo, dichas acciones aún no dan cuenta de inicio de implementación lo que explica el 67% en la Tabla 16.

Enfoques transversales: Si bien no se conoce el detalle, actualmente FARC y Gobierno avanzan en la preparación de algunos actos de reconocimiento con comunidades indígenas como el pueblo Awá en Nariño y otros casos emblemáticos que se espera se consoliden en 2018 con el propósito de materializar las voluntades de la paz y la generación de confianza⁴³³.

A modo de recomendación, los distintos actores sociales deben priorizar los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva para aprovechar su potencial para evidenciar

⁴³⁰ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), (Evento Intercambio de experiencias de Actos Tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad, Bogotá, julio 19 de 2018).

⁴³¹ Paula Gaviria (Alta Consejera para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, diciembre 1 de 2017.

⁴³² Asesores (Secretaría Técnica CSIVI) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo de 2018.

⁴³³ Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, febrero 5 de 2018; Funcionaria (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista telefónica realizada por el especialista del equipo del Instituto Kroc, febrero 14 de 2018.





voluntades de paz. Vale la pena resaltar que estos actos se contemplan en el Acuerdo como facilitadores de un ambiente favorable para la construcción de paz y se sugiere que se den lo antes posible luego de la firma del Acuerdo Final.

Se sugiere, que los actos de reconocimiento temprano y las acciones concretas de reparación sean parte de procesos más amplios de diálogo, dignificación y reparación a las víctimas del conflicto. En esta medida, es importante brindar el acompañamiento adecuado por parte de instituciones pertinentes y articularlo con otras medidas reparadoras para las comunidades. Hasta la fecha, el Gobierno ha realizado actos en la masacre de El Placer, Putumayo, y al exterminio de la Unión Patriótica. Teniendo en cuenta el impacto positivo que tienen los actos de reconocimiento de responsabilidad en la generación de confianza y la reparación de las relaciones entre Estado y ciudadanía después de conflictos, se recomienda que el Gobierno lleve a cabo otros actos donde pueda reconocer la responsabilidad del Estado frente a la sociedad.

Por último, se recomienda dar celeridad para establecer un mecanismo de verificación del trabajo en obras que hayan realizado excombatientes de las FARC-EP. Esto con el propósito de determinar el carácter reparador de las mismas y su posterior acreditación.

El subtema sobre **reparaciones colectivas**, está compuesto por tres disposiciones de las cuales una (33%) no ha iniciado implementación y dos (67%) está en un estado de implementación mínima.

Los avances en este subtema (67%) se ven reflejados en el inicio del fortalecimiento de los planes de reparación colectiva (PIRC) que avanza en forma de modificaciones metodológicas y operativas extraídas de las recomendaciones del Proceso Amplio de Participación (PAP) para fortalecer la política de atención y reparación a víctimas (Ley 1448 de 2011)⁴³⁴. Así mismo, en lo que se refiere a los Planes Territoriales, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) se han venido articulando para garantizar un enfoque reparador en los PDET e incorporar planes de reparación colectiva en los mismos⁴³⁵. Al respecto, la ART ofrece lineamientos más claros frente a acciones concretas para la inclusión del enfoque reparador y garantizar una participación efectiva a las víctimas en la fase municipal de la construcción de los PATR. Será entonces fundamental, observar la forma en que tal enfoque reparador se traduce en las próximas fases de construcción los PDET.

Como parte de los ajustes a los PIRC que recomendó el Proceso Amplio de Participación, la Unidad de Víctimas también ha venido realizando un proceso de revisión a los planes nacionales de reparación colectiva preexistentes. Este proceso de revisión ha evidenciado una falta de nexo causal entre el hecho victimizante y los planes de reparación colectiva, así como una evidente incapacidad material y financiera para responder a los compromisos adquiridos con las comunidades. Como resultado, la UARIV propone una reestructuración metodológica y operativa

⁴³⁴ El PAP se llevó a cabo durante los meses de marzo y abril de 2017. UARIV. Respuestas a cuestionario para el monitoreo del Instituto Kroc, noviembre 6 de 2017.

⁴³⁵ Agencia de Renovación del Territorio. Respuestas a cuestionario para el monitoreo del Instituto Kroc, noviembre 15 de 2017.



de los PIRC que corrija estas dificultades⁴³⁶. No obstante, las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 y otras modificaciones a través de decreto que se esperaban en estos dos primeros años de implementación, no han sucedido, generando incertidumbre y suspicacia en las víctimas sobre el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo.

Adicionalmente, en los procesos de reparación colectiva étnicos y no étnicos hay un retraso significativo. A la fecha, se reporta la culminación de dos procesos de Reparación a Sujetos Colectivos de los 687⁴³⁷ activos: La Pita, Atlántico y Guayabal de Toledo, Cundinamarca. Se reporta además que los procesos que se encuentran en fase de implementación presentan dificultades en la articulación para la implementación de algunas medidas de satisfacción⁴³⁸. De acuerdo a la UARIV, el ajuste programático en los procesos de sujetos de reparación colectiva permitiría cerrar al menos 50 procesos en 2018⁴³⁹.

Adicionalmente a los ajustes programáticos y operativos al interior de la UARIV, los planes nacionales y territoriales de reparación colectiva dependen de las reformas normativas y de política que se hagan a la atención y reparación de víctimas en el marco del Acuerdo Final. El proceso amplio de participación arrojó unas recomendaciones que contribuyeron a la preparación de una propuesta de decreto. A la fecha se han llevado a cabo algunas reuniones entre instituciones del Gobierno y la mesa de víctimas para discutir el proyecto de decreto que construiría un criterio para las indemnizaciones administrativas. No obstante se reportan diferencias de criterio entre el Gobierno y los representantes de las víctimas⁴⁴⁰ y no se han presentado reformas normativas o de posible modificación a la Ley 1448 de 2011 por parte del Gobierno. Es preocupante que este aspecto no presente ninguna actividad hasta la fecha, creando incertidumbre y falta de piso jurídico a cualquier fortalecimiento que se realice a los planes de reparación.

La incertidumbre en cuanto a los ajustes normativos necesarios también afecta de manera sustancial el presupuesto para la implementación de estos planes⁴⁴¹. Esto es preocupante si se considera el déficit de recursos financieros para la implementación de la Ley 1448 de 2011, que inevitablemente, tiene un impacto negativo directo en la implementación efectiva y de calidad de los acuerdos alrededor de los planes nacionales de reparación colectiva⁴⁴². Como consecuencia a

⁴³⁶ Funcionarios (UARIV) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 6 de 2018.

⁴³⁷ UARIV. Palabras de la Directora en el Encuentro Internacional de Experiencias en Reparación Colectiva. 16 de Julio de 2018.

⁴³⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. “Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República -2016-2017” (Bogotá, 2017). 211, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisión+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+La+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2>

⁴³⁹ Funcionarios (UARIV) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 6 de 2018.

⁴⁴⁰ “El reclamo de las víctimas al gobierno por demoras en las indemnizaciones”, El Espectador, 21 de febrero de 2018,

<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-reclamo-de-las-victimas-al-gobierno-por-demoras-en-las-indemnizaciones-articulo-740308>

⁴⁴¹ El presupuesto de la ley de víctimas y restitución de tierras en el marco del Acuerdo Final no es claro en cuanto a cómo se van a invertir los recursos en las distintas medidas de satisfacción.

⁴⁴² Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. “Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República -2016-2017” (Bogotá, 2017). 211, <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisión+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+La+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2>





las limitaciones presupuestales, se generan barreras de acceso, se crean modelos de priorización y focalización de la oferta, una potencial regresividad, contrarios a los acuerdos de La Habana.

Las medidas de reparación colectiva hacen parte de un sistema integral, el SJVRNR. En tanto el mecanismo de reparación a víctimas no avance certeramente en el fortalecimiento de sus programas y de la política pública, impactará negativamente la integralidad del sistema y no podría responder al compromiso de no repetición para las víctimas. La política de atención y reparación a víctimas constituye uno de los mecanismos más tangibles para evidenciar que las víctimas son en efecto el centro del Acuerdo Final y es una condición para la construcción de la paz. El fortalecimiento y ajuste de esta política requiere de toda la atención del Gobierno para garantizar el derecho a la reparación a las víctimas y enviar un mensaje inequívoco sobre la importancia central de las víctimas en este proceso de paz.

Enfoques transversales: El diseño conceptual de los planes de reparación colectiva incluye el enfoque de género mediante medidas afirmativas y de identificación particular del daño para las mujeres.

Por otra parte, existe preocupación por parte de la comisión de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 en cuanto a la atención a las víctimas pertenecientes a poblaciones étnicas en tanto la estructura de las instituciones no responden a sus particularidades geográficas ni culturales. Así mismo, se reporta que las comunidades étnicas no fueron formalmente invitadas a participar en el proceso amplio de participación.

Adicionalmente, actualmente no hay un Documento CONPES que organice el plan de financiamiento, ni la puesta en marcha de decretos ley para la atención a población étnica víctima del conflicto armado y en el presupuesto general no se definen el monto de recursos para esta población

El subtema sobre **rehabilitación psicosocial**, contiene dos disposiciones que muestran un estado de implementación mínima. El 100% de implementación mínima corresponde a un nivel de alistamiento programático.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social y la participación de la Unidad de Víctimas, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, y el Centro Nacional de Memoria Histórica, se construyó el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición, el cual se encuentra pendiente de formalización de tipo jurídica. Las entidades involucradas incorporaron tanto las medidas de recuperación emocional a nivel individual y los componentes colectivo y comunitario de la rehabilitación psicosocial⁴⁴³. Así mismo, el Plan, plantea desarrollos en tres líneas estratégicas para responder a lo acordado en La Habana.

⁴⁴³ Equipo desarrollo técnico (Ministerio de Salud – PAPSIVI) entrevista realizada por el equipo del instituto Kroc, febrero 17 de 2018



Por un lado, se centra en recomendaciones para la incorporación del enfoque psicosocial en los mecanismos del SIVJNR (se recogen buenas prácticas y lecciones aprendidas de otras experiencias nacionales e internacionales). Sobre este aspecto, se reporta un avance en la articulación de la JEP y la CEV con la oferta psicosocial disponible en el Ministerio de Salud y la UARIV con el fin de buscar sinergias y colaboraciones entre las instituciones⁴⁴⁴. Así mismo, se busca el fortalecimiento de la oferta de atención psicosocial y salud integral, específicamente ampliar la cobertura del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctima (PAPSIVI), la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) y Entrelazando de la UARIV, y el fortalecimiento psicosocial para excombatientes. La tercera línea estratégica se refiere a estrategias psicosociales para la convivencia, la reconciliación y la no repetición con especial énfasis en escenarios comunitarios en municipios priorizados que convoquen a todos los grupos poblacionales en territorio, incluyendo población víctima, población civil, excombatientes, fuerzas militares y de policía. Se resalta la articulación interinstitucional en este ejercicio conjunto de construcción del plan.

Por otro lado, la UARIV está fortaleciendo metodológicamente la estrategia Entrelazando de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria, así como la cobertura de la misma en zonas priorizadas para el postconflicto. Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), está financiando una estrategia integral de rehabilitación psicosocial comunitaria donde se focalizaron 51 municipios y en algunos se prioriza la entrega de indemnización administrativa⁴⁴⁵.

La estrategia de rehabilitación psicosocial enmarcada en la Ley 1448 de 2011 tiene debilidades presupuestales significativas en su implementación, lo cual deriva en la priorización de territorios de acuerdo a la densidad de población víctima y limitación de acceso a servicios. Lo anterior implica la necesidad de garantizar una asignación presupuestal que permita la implementación gradual y progresiva del plan. Así mismo, el proceso de fortalecimiento deberá estar concentrado en la cobertura y particularmente en zonas rurales y zonas rurales dispersas, ya que es una de las mayores dificultades que tiene el programa en la actualidad. La implementación exitosa de este plan dependerá en gran medida de una articulación con otras medidas de reparación integral a víctimas y también con los entes territoriales encargados de su implementación.

No obstante, de no resolverse la debilidad presupuestal de los programas de rehabilitación psicosocial tanto en el Ministerio de Salud como en la Unidad de Víctimas, no podría materializarse este fortalecimiento programático a través del plan de rehabilitación psicosocial. Aunque la articulación interinstitucional en la construcción de este plan representa una fortaleza, también reviste una dificultad operativa porque implica armonizar diversos tiempos institucionales y, por tanto, un mayor grado de negociación y consenso en el proceso de diseño.

Enfoques transversales: La construcción del plan incluye enfoques diferenciales para el daño psicosocial lo cual permite adaptar los programas a distintos grupos poblaciones. No obstante, es importante seguir fortaleciendo las distintas modalidades de atención desde la cosmovisión de los

⁴⁴⁴ Coordinador (PAPSIVI) Entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, abril 3 de 2018.

⁴⁴⁵ Funcionarios (UARIV) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 6 de 2018.



grupos étnicos. Así mismo, el programa deberá fortalecer sus intervenciones y propuestas para víctimas de violencia sexual⁴⁴⁶.

El subtema sobre los **procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior**, muestra niveles bajos de implementación. Las dos disposiciones que contiene este subtema, se encuentran en un estado de implementación mínima (100%).

Así, a la fecha se ha evidenciado una iniciativa institucional para realizar cambios para fortalecer los planes de retornos y reubicaciones, incluyendo especialmente a los connacionales víctimas en el exterior. Sin embargo, dicha iniciativa no se ha traducido aún en productos y cambios concretos a los protocolos y planes para la reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado. Actualmente, hay un documento de propuesta elaborado por la Unidad de Víctimas para mejorar el proceso (planes de retornos y reubicaciones, incluyendo especialmente a los connacionales víctimas en el exterior). La propuesta se encuentra en un proceso de validación⁴⁴⁷.

En el proceso amplio de participación, se discutieron y presentaron propuestas de fortalecimiento a los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas connacionales en el exterior. Para este último caso, se está realizando un proceso de fortalecimiento a la ruta de connacionales para garantizar un acompañamiento exitoso cuando deciden retornar al país.

Por otra parte, desde el 2016 la Sub Dirección de Participación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) emprendió la tarea de revisar el Protocolo de Participación, con el fin de ampliar los espacios de participación de las víctimas. Como resultado de este proceso, se modificó el Protocolo⁴⁴⁸ y se incluyó la representación de las víctimas connacionales en el exterior en la Mesa Nacional de Víctimas. Representantes de este sector no habían sido incluidos en el Protocolo de Participación, y en virtud del Acuerdo se está llenando este vacío. En la reciente elección de la Mesa Nacional (20 de octubre de 2017) se materializaron dichos cambios.

Adicionalmente, la UARIV ha venido adelantando acercamientos con otras entidades del SNARIV que están involucradas en el acompañamiento al retorno de connacionales víctimas en el exterior. Principalmente, se ha buscado que las entidades territoriales garanticen el acceso efectivo y oportuno a la ayuda humanitaria inmediata mientras la Unidad para las Víctimas adelanta la colocación de atención humanitaria de emergencia o de transición según corresponda, y que se amplíen los equipos dispuestos para el acompañamiento a las solicitudes en zona de frontera. Así

⁴⁴⁶ Equipo desarrollos técnicos (Ministerio de Salud – PAPSIVI), entrevista realizada por el equipo del instituto Kroc, febrero 17 de 2018

⁴⁴⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Información referida al Instituto Kroc. 20 de marzo de 2018.

⁴⁴⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 1281 de 2016, “Por la cual se modifica la Resolución 0388 de 2013 “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”, y se dictan otras disposiciones”, (30 de Noviembre de 2016). Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 1392 de 2016. “Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013 y la Resolución 01488 (sic) de 2013, la Resolución 00828 de 2014 y la Resolución 01281 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones”, (29 de Diciembre de 2016).





mismo, articular mecanismos de acceso a oferta institucional a los connacionales que decidan permanecer fuera del país o retornar a territorio colombiano⁴⁴⁹.

Paralelamente, la Dirección de Reparación y el equipo de retornos y reubicaciones se han concentrado durante el 2017 y 2018 en fortalecer conceptual y técnicamente la implementación del programa. Dicho fortalecimiento tiene como eje central la participación de las autoridades de las entidades territoriales, para así lograr materializar acciones concretas y generar condiciones de sostenibilidad y para soluciones duraderas. Los ajustes están dirigidos en tres (3) componentes: 1) Retornos y reubicaciones individuales y connacionales que vuelven al país; 2) Trabajo territorial, planes de retorno y reubicación integrados totalmente a los planes territoriales; 3) Fondos para cofinanciación por oferta para 2018, con el fin de trabajar con las entidades territoriales con alta concentración de población desplazada y baja capacidad fiscal y técnica, de manera que la Unidad haga aportes a la asistencia técnica y acompañamiento.

Estos cambios al programa de retornos y reubicaciones se verán, como primera medida, reflejados en la modificación del Decreto Reglamentario 1084 de 2015 y la actualización del Protocolo de Retornos y Reubicaciones, así como los procesos y procedimientos que rigen la implementación del programa al interior de la Unidad para las Víctimas.

No obstante, la principal dificultad para la implementación de este subtema es la falta de materialización en productos concretos y en un tiempo razonable. Si bien se ha adelantado un esfuerzo al interior de la UARIV y sus equipos de trabajo para avanzar en el fortalecimiento del programa de retornos y reubicaciones, así como la ruta para connacionales víctimas en el exterior, es limitado lo que se concretó y se logró poner en marcha durante el 2017.

Uno de los elementos clave para el fortalecimiento de los planes de retorno y reubicaciones, así como el acompañamiento a connacionales víctimas en el exterior, es la articulación interinstitucional pues de ella depende la efectividad para la implementación de las medidas. Sin embargo, se ha observado que dicha articulación interinstitucional es precaria. En la actualidad se está revigorizando el acuerdo de voluntades con la Unidad de Restitución de Tierras (URT), que tiene como tema central de trabajo los segundos ocupantes con buena fe exenta de culpa, y el diseño de mecanismos de trabajo con esas familias y comunidades.

En el marco de la articulación interinstitucional, el entendimiento integral de planes y programas es fundamental para garantizar la eficacia y la coherencia de las políticas. En este sentido, la presencia de MAP y MUSE en ciertos territorios se ha convertido en un obstáculo para garantizar seguridad en el proceso de retornos y en la restitución de tierras. Así pues, la acción articulada de las entidades para avanzar rápidamente en los programas de desminado, dando principal atención a territorios donde se adelantan o se adelantarán procesos de retorno, puede potenciar el éxito del proceso.

⁴⁴⁹ Unidad para las Víctimas. Información referida al Instituto Kroc. 20 de marzo de 2018.



Fortalecer el programa de retornos y reubicaciones es fundamental para responder articuladamente a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Así mismo, para potenciar otros mecanismos y programas creados por el Acuerdo (PDET, SIVJRNR, etc.) y dar una respuesta especificada para el territorio en el que se ejecutará el programa y atender a los nuevos desplazamientos que están ocurriendo a pesar el Acuerdo con las FARC-EP. Por lo tanto, es esencial dar celeridad a los procesos de revisión y ajuste normativo y programático, para concretar las acciones iniciadas por las instituciones involucradas.

El subtema relativo a las medidas de **restitución de tierras** cuenta con dos disposiciones de las cuales una (50%) está en un estado de implementación mínima y la otra (50%) alcanzó un nivel de implementación intermedia.

Así, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha venido avanzando en la articulación con otras entidades encargadas de ejecutar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), sustitución de cultivos ilícitos, retornos y reubicaciones, entre otros.

Para lo relacionado con retornos y ubicaciones, así como la armonización del Registro Único de Víctimas (RUV) y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTD), se cuenta con un antecedente que favorece la implementación de medidas para dicha armonización y en general la coordinación entre la Unidad para las Víctimas (UARIV) y la URT. En el año 2012 la UARIV y URT celebraron el Convenio Interadministrativo No.1524 de 2012, el cual contempla acciones de cooperación conjunta para construcción de estrategias operativas, la atención y reparación a las víctimas, capacitación a los actores institucionales y comunitarios, así como la definición de mecanismos de intercambio de información. A partir de este convenio y las lecciones aprendidas en su implementación las dos entidades han consolidado su articulación.

Con respecto al intercambio de información, se ha venido desarrollando un sistema de inter-operatividad de flujo y de acopio de la información, el cual permite incluir en el RUV las sentencias de restitución de tierras, y de igual forma permite a la URT conocer las medidas concretas de reparación a las que han accedido las víctimas del conflicto y robustecer el acervo probatorio para las demandas de restitución de tierras. Este intercambio de información refleja el 50% de implementación intermedia y ha permitido mejorar la respuesta y oferta que se da a las víctimas, de cara al logro de la reparación integral.⁴⁵⁰

Por otro lado, el 50% de implementación mínima refleja los esfuerzos de la URT para trabajar con otras entidades para que estas en su accionar incluyan la variable restitutiva y la acción de las entidades sea coherente. En particular, con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) hay un acuerdo de desarrollo de actividades, se está trabajando en la construcción de una carta de entendimiento y se está diseñando un diccionario de datos⁴⁵¹. Con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se han celebrado acuerdos bilaterales y se han revisado las órdenes judiciales relacionadas con proyectos productivos para fortalecer la oferta y no replicarla. Por otra parte, con la Agencia de Restitución

⁴⁵⁰ Unidad para las Víctimas. Información referida al Instituto Kroc. 20 de marzo de 2018.

⁴⁵¹ Funcionario (Unidad de Restitución de Tierras) entrevista realizada por especialistas del equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero del 2018.



de Tierras (ART) se han realizado reuniones y la relación interinstitucional está incipiente. El objetivo de esta relación es articular el proceso de los PDET con la política de restitución de tierras.

Otro elemento a resaltar es el desarrollo de una estrategia denominada reconciliación. Esta estrategia busca la coordinación interinstitucional para que, en el marco de un enfoque territorial, se focalice la oferta y se vincule otras poblaciones que no pueden ser beneficiarias de programas de reparación, pero que fueron resilientes al conflicto y enfrentan condiciones de vulnerabilidad⁴⁵². Adicionalmente, es importante destacar que el relacionamiento con estas entidades tiene como objetivo lograr que el acercamiento institucional a los territorios sea articulado para evitar generar conflictos en las comunidades beneficiarias de los diferentes programas, así como atender a todas las poblaciones con criterios de equidad y desde las particularidades de cada una de ellas.

El principal reto que se ha evidenciado para el avance en el cumplimiento de los compromisos incluidos en este subtema, es la inercia propia de las entidades estatales y los tiempos que toma llevar a cabo acuerdos de acciones de coordinación, así como la implementación de los mismos en el territorio. Las entidades del orden nacional deben hacer un esfuerzo decidido por llevar a cabo estas acciones y mantenerlas en el tiempo.

En razón del reto señalado anteriormente, es fundamental que las entidades avancen en diálogo y acercamiento para llegar a la ejecución concreta de acciones articuladas, incluso el acercamiento con entidades que implementan programas para población vulnerable y que no es beneficiaria de la política de reparación a víctimas. De lo contrario, además de duplicar esfuerzos desde cada entidad, se profundizarían divisiones al interior de comunidades en razón de la respuesta fraccionada a las necesidades de personas y familias ubicadas en el mismo territorio y que comparten problemáticas sociales, económicas, entre otras.

La armonización de los registros RUV y RTD, facilitará el acceso a las diferentes medidas de reparación para quienes han sido reconocidos como víctimas, y será un insumo robusto para los nuevos mecanismos del SIVJRN. Allí tendrán acceso a la información y análisis que se hace en el marco del proceso de registro e inclusión de las víctimas y los predios, así como de los contextos en los que ocurrieron dichas victimizaciones.

El subtema sobre el **fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas**, contiene un total de seis disposiciones de las cuales una (17%) no ha sido iniciada, cuatro (67%) se encuentran en un estado de implementación mínima y una (17%), se ha implementado completamente.

Los niveles mínimos e intermedios de implementación para este subtema, reflejan avances en el cumplimiento de los compromisos frente al fortalecimiento de la política de reparación, sin embargo, la falta de organización y transparencia frente al proceso, aunado a la falta de recursos

⁴⁵² *Ibid.*



pone en grave riesgo la viabilidad de la política de reparación integral a las víctimas en general, y de su fortalecimiento en particular⁴⁵³.

El proceso amplio de participación (PAP) se llevó a cabo en marzo y abril de 2017 y tuvo como objetivo convocar a las víctimas del conflicto armado y sus organizaciones, para: i) generar propuestas de ajuste a la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; ii) fortalecer la política, la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional derivados de la firma del Acuerdo Final y iii) ajustar la política para su ejecución a las prioridades de recursos, metas, y criterios de priorización poblacional y territorial. Este proceso refleja el 17% de implementación completa para este subtema.

En el marco del PAP se realizaron 32 encuentros⁴⁵⁴ en los que se discutió acerca de: i) reparación colectiva; ii) rehabilitación psicosocial; iii) procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior; iv) otros temas conexos al Acuerdo (restitución de tierras, participación, enfoques diferenciales, entre otros).

Posteriormente a los encuentros preparatorios, se llevó a cabo un gran evento nacional de participación, el cual contó con la asistencia de 573 personas, y dio como resultado la recopilación de 589 propuestas distribuidas en las siguientes temáticas:

- i) Dimensión Territorial de la Política: 38 propuestas direccionadas a: Fortalecer la capacidad de las entidades estatales en lo territorial; articular las políticas previas a la Ley de víctimas y la Ley de víctimas y restitución de tierras con el SIVJRNR; Importancia de seguridad y retornos.
- ii) Fortalecimiento Institucional: 374 propuestas direccionadas a: Garantizar la inclusión de las víctimas en la planta de personal de entidades estatales, así como su participación en el diseño de la política y la toma de decisiones para apropiaciones presupuestales; Regularización en la tenencia de la tierra.
- iii) Articulación entre instituciones y actores sociales involucrados en la política: 73 propuestas direccionadas a: Fortalecer la defensa y representación legal de las víctimas por medio del fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo; fortalecer la atención a víctimas con atención psicosocial.
- iv) Participación y fortalecimiento de enfoques diferenciales y étnicos: 104 propuestas direccionadas a: Tener en cuenta las necesidades particulares que tienen los niños, niñas y adolescentes (NNA) y adultos mayores para la atención psicosocial.

⁴⁵³ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (Bogotá D.C., 2017)
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2>

⁴⁵⁴ Un encuentro nacional, 14 regionales, cuatro (4) con autoridades del SNARIV, cinco (5) con connacionales víctimas en el exterior, dos (2) en las instancias de participación de víctimas, dos (2) con organizaciones de mujeres, dos (2) con órganos de control y dos (2) con expertos académicos). Todos estos encuentros tuvieron cuatro (4) momentos metodológicos comunes.



En el marco de este proceso se creó una veeduría integrada por víctimas y representantes de organizaciones de víctimas⁴⁵⁵.

Estas propuestas fueron compiladas por el Ministerio del Interior y con base a estas, se gestionaron procesos al interior de la UARIV para determinar las modificaciones tanto a la Ley 1448 de 2011 como a otras leyes relacionadas con el presupuesto público, la oferta de vivienda, la provisión de servicios sociales como salud y seguridad social y en materia educativa. También, ajustes a protocolos y procedimientos administrativos, así como al diseño institucional y a los componentes de la política, por medio de la delimitación de competencias (nivel nacional y territorial, y entre diversas entidades), responsabilidades y recursos disponibles a la hora de ejecutar la política pública⁴⁵⁶.

El PAP descrito anteriormente, ha recibido críticas en razón de la metodología utilizada en los diferentes encuentros. De acuerdo con las críticas, la metodología permitía abordar una gran diversidad de temas sin profundizar en ninguno, y las convocatorias fueron apresuradas e improvisadas. De igual forma, la falta de información clara a los participantes sobre el destino que se dio a los insumos que estos proveyeron, y cómo estos alimentaron las modificaciones normativas o programáticas planeadas. En particular la veeduría al PAP ha manifestado a la Comisión Legal de Seguimiento a la Ley 1448/2011 que el procesos no ha sido transparente e “incluso observan que hay propuestas que no fueron realizadas en el Espacio Amplio y que sin embargo están incluidas en el texto [proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011 que fue preparado durante el 2017], como todos los ajustes en el tema de restitución de tierras”⁴⁵⁷.

Adicionalmente, las comunidades étnicas no fueron convocadas a hacer parte del proceso como colectivos, por lo tanto, queda abierto el interrogante respecto de la garantía de participación a la población víctima de comunidades étnicas.

En cuanto a la financiación para la implementación efectiva de la política de reparación, se han levantado alertas frente a la falta de recursos económicos para continuar con los programas actuales que benefician a la totalidad de las víctimas registradas. Situación ésta que sería más crítica si se amplían los plazos de implementación de la Ley, así como los sujetos reconocidos por esta.

Con el fin de superar las críticas y llevar a buen término el PAP es fundamental que exista un proceso de socialización de la sistematización y tramite dado a las propuestas recibidas, así como un balance de los insumos recibidos y las modificaciones que están siendo realizadas a la política de reparaciones. Avanzar en este sentido, le otorgaría además legitimidad al proceso.

⁴⁵⁵ Ministerio del Interior. Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado. “Proceso Amplio de Participación”. (Bogotá D.C., 2017)

⁴⁵⁶ Viviana Ferro (Sub-Directora General UARIV) entrevista realizada por especialistas del equipo del Instituto Kroc, 24 de mayo del 2017.

⁴⁵⁷ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (Bogotá D.C., 2017)
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+la+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2>





Adicionalmente, consolidar los ajustes a la política conforme el Acuerdo y los insumos de las víctimas y sus organizaciones potenciaría los programas, planes y rutas, y permitiría la garantía efectiva de sus derechos.

Para el año 2018 el presupuesto asignado para la política de reparaciones se mantendrá igual al de 2017, lo que genera cuestionamientos frente a la implementación de medidas para asegurar la sostenibilidad y financiación de la reparación a las víctimas del conflicto. Máxime si se considera que las modificaciones a la política implicarán la ampliación de la cobertura de programas o la inclusión de nuevos sujetos de reparación.

La falta de fortalecimiento de la política de reparación y la reforma a la Ley 1448 de 2011 genera incertidumbre frente a la articulación que debe darse entre esta política y los demás mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en razón de la temporalidad restringida de la política y la crisis en su financiación. En particular, dada la complementariedad de las medidas de reparación respecto de los diferentes mecanismos del SIVJRNR, la falta de fortalecimiento (normativo, programático y financiero) a la reparación integral a las víctimas, fraccionaría la garantía de sus derechos dando prioridad a algunas de las medidas de reparación (verdad judicial o extrajudicial) frente a otras (rehabilitación, restitución o indemnización). Con esto, se generan cuestionamientos a la verdadera integralidad del Sistema y la centralidad de los derechos de las víctimas.

En relación con los bienes de las FARC-EP: En agosto de 2017, las FARC-EP, al finalizar la dejación de armas, realizaron la entrega del inventario de sus bienes. Conforme al Decreto Ley 903/2017 se establecerá un patrimonio autónomo que recibirá los bienes y recursos entregados por las FARC-EP, los cuales tiene como destino la reparación de víctimas. El Decreto 1407/2017 nombró como administrador del patrimonio autónomo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y creó una Comisión Transitoria de Verificación y Apoyo a la constitución del patrimonio autónomo, así como al proceso de recepción material, verificación y custodia de los bienes incluidos en el inventario. No obstante, todo este proceso de constitución del patrimonio autónomo, entrega y transferencia de los bienes presenta serios retrasos. El paso del tiempo pone en riesgo el valor y la integridad de los bienes, e imponen una carga desproporcionada a quienes suscribieron el inventario, pues deben responder por el cuidado del bien hasta la entrega material sin límites temporales claros ni herramientas idóneas para este fin.



Tema 17. Garantías de No Repetición

Tabla 17. Garantías de No repetición

Tema 17: GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN						
Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
Promoción, Prevención y Protección de los derechos humanos y Fortalecimiento de mecanismos de protección para defensores de DDHH y sus organizaciones	5.2.1 - 5.2.3	6	2 (33%)	4 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
Total		6	2 (33%)	4 (67%)	0 (0%)	0 (0%)

El tema sobre **garantías de no repetición** contiene un total de seis disposiciones de las cuales dos (33%) no han iniciado implementación y cuatro (67%) se encuentran en un nivel mínimo de implementación.

Si bien hay un dialogo constante entre el Gobierno y las plataformas de derechos humanos para discutir las principales preocupaciones y las medidas relacionadas con las garantías de no repetición en materia de prevención, protección y promoción de Derechos Humanos, los avances de fondo son pocos. Las acciones concretas tomadas en esta materia aún no facilitan la garantía a la no repetición de agresiones contra defensores/as de Derechos Humanos.

El avance más reciente de este subtema se reporta en los avances técnicos para el fortalecimiento del Sistema de información de la situación de Derechos Humanos. En abril del 2018, se hizo el lanzamiento de la herramienta web de éste sistema, el cual tiene por objetivo crear una metodología que haga seguimiento y monitoreo al impacto que las distintas acciones de las entidades tienen en el goce efectivo de derechos⁴⁵⁸. Este sistema integra información de actores gubernamentales del orden nacional y territorial, así como de sociedad civil.

Algunas características particulares a este sistema es la información reportada por distintas entidades nacionales y territoriales, la cual será desagregada de acuerdo a criterios particulares para analizarla de forma específica y diferenciada. Así mismo, los estándares de “Gobierno en Línea” para el reporte y uso de información permite que ésta sea pública, veraz y confiable. Por último, éste sistema no sólo se alimenta de entidades gubernamentales, sino por el contrario, pretende vincular a otros sectores de la sociedad civil (inicialmente observatorios) que reporten información con estándares apropiados⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ “Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH”, *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos*, abril de 2018, <http://www.smih.gov.co/>

⁴⁵⁹ Funcionarios (Alta Consejería para los DDHH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mayo de 2018.



Otros avances de implementación que se registran a la fecha, reflejan algunos desarrollos para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. El proceso de concertación con plataformas de DDHH sobre el Plan de Acción tardó más de lo esperado por falta de un consenso inicial entre el Gobierno y organizaciones, y por la coyuntura electoral. Por esta razón, se ha trazado una hoja de ruta que contempla cinco criterios para avanzar con la construcción del Plan. Estos criterios son: 1) Instalación de instancia de coordinación para el Plan Nacional⁴⁶⁰. 2) Comité Técnico permanente, que ya sesiona. 3) Elaboración de un documento base que incluye el Examen Periódico Universal y situación de Derechos Humanos en los territorios. 4) Encuentros de alistamiento territorial para socializar y nutrir el plan de acción, (los cuales se han iniciado a implementar en los territorios). Y, 5) Entrega del proceso al nuevo Gobierno y una estrategia de incidencia en el Plan Nacional de Desarrollo del próximo Gobierno que aún está pendiente por desarrollar⁴⁶¹. Para la elaboración de este plan se cuenta con 600 millones de pesos de cooperación internacional.

Durante el mes de abril, se expidió el Decreto 660 de 2018 el cual crea y reglamenta el programa de seguridad y protección a comunidades y organizaciones en territorios. Estas medidas integrales “tienen como propósito la prevención de violaciones, protección, respeto y garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios”⁴⁶². Este decreto convoca a alcaldes y gobernadores a movilizar y hacer seguimiento a medidas de protección y prevención de organizaciones y comunidades, lo cual aún no se refleja en ningún tipo de actividad concreta de implementación.

Sobre el fortalecimiento al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos se evidencia una implementación mínima que se traduce en la aprobación de un documento en el marco del subsistema de Educación y Cultura. La construcción y socialización del plan estuvo a cargo de la Alta Consejería para los DDHH y el Ministerio de Educación. Este documento cuenta con metas, indicadores y actividades y está pendiente de finalizar validación en la Dirección de Postconflicto y DNP⁴⁶³. Adicionalmente se está trabajando en una propuesta de borrador de decreto para viabilizar este plan.

Por último, el compromiso de crear una comisión asesora por parte de la Defensoría del Pueblo aún no se concreta. El Defensor del Pueblo ha manifestado que no citará dicha comisión hasta tanto haya claridad sobre su rol y concordancia entre los objetivos de la Defensoría y la Consejería Presidencial para los DDHH⁴⁶⁴. Por lo pronto la Defensoría está enviando recomendaciones al Estado a través de sus informes de riesgo y alertas tempranas, reforzado por el Decreto 2124 de 2017.

⁴⁶⁰ Se formaliza a través de la firma de una declaración de intención de trabajar en el Plan de DDHH y seguimiento de Colombia a mecanismos internacionales.

⁴⁶¹ Funcionaria (Alta Consejería para los DDHH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Julio de 2018

⁴⁶² Decreto 660 de 2018: “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ Carlos Negret (Defensor del Pueblo) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, febrero 14 de 2018.



Si bien los avances que se reportan aquí dan cuenta de alistamientos programáticos y normativos mínimos, los compromisos en materia de garantías de no repetición deben asumirse con mayor celeridad con el fin que tengan un impacto positivo en la protección y promoción de las comunidades, particularmente en zonas rurales. Los principios de no repetición que nutren los compromisos con los/as defensores/as de Derechos Humanos y el fortalecimiento de una cultura respetuosa de los Derechos Humanos, son las mismas bases de la sostenibilidad de la paz. La falta de acciones progresivas y constantes de estos compromisos genera una cascada negativa en el avance de la implementación del Acuerdo desde un enfoque basado en derechos humanos.

Enfoques transversales: El punto sobre garantías de no repetición es el pilar del Acuerdo Final para abordar el enfoque basado en Derechos Humanos como pieza clave para avanzar en la transformaciones culturales y estructurales de una sociedad en conflicto hacia una sociedad garante de derechos. Los alistamientos programáticos y normativos hacen referencia explícita a la inclusión y apropiación de enfoques de género y étnico, así como la inclusión de medidas específicas diferenciales que puedan dar cuenta de la diversidad cultural y social de los territorios.

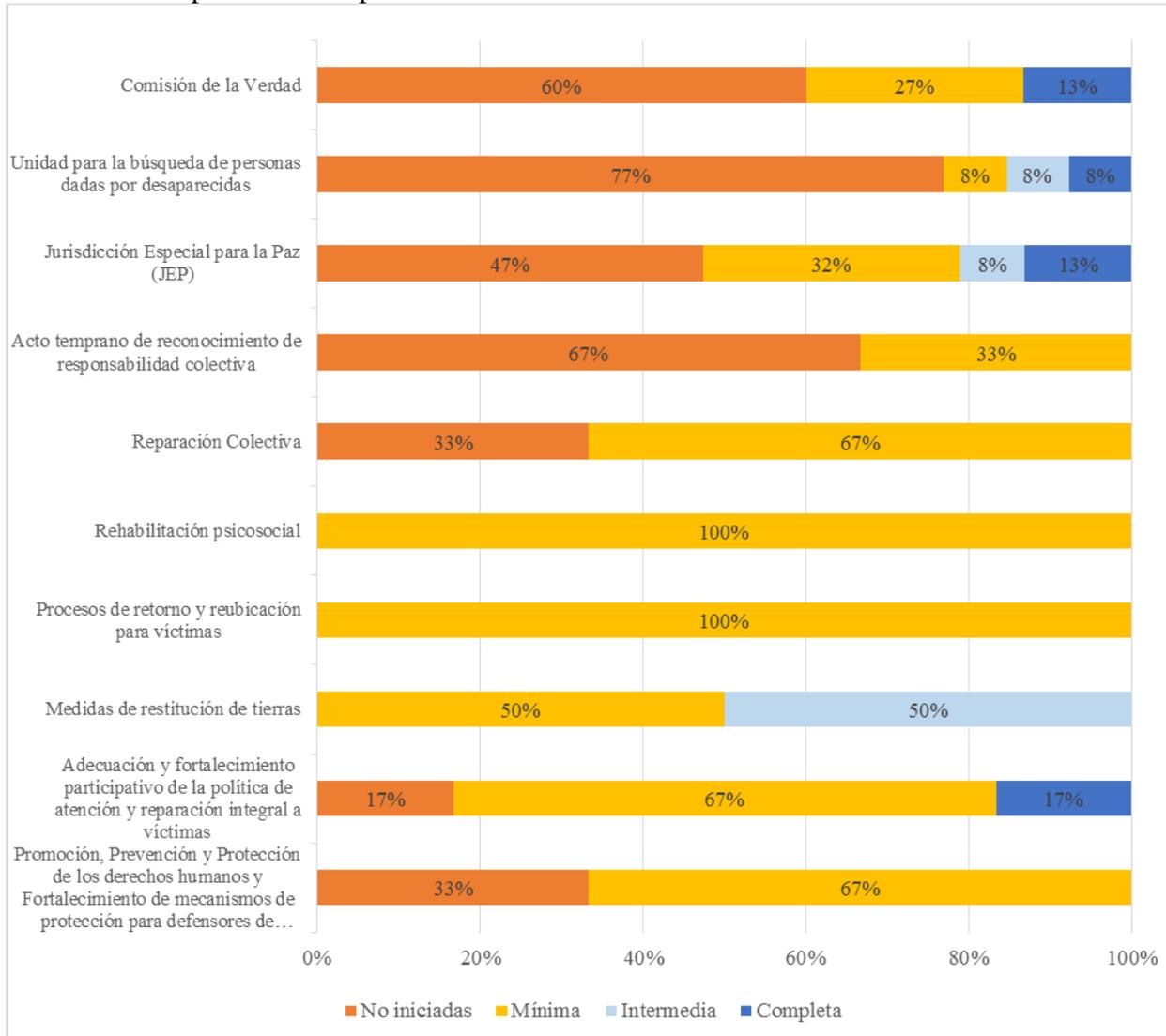
A modo de recomendación, es importante dar inicio a las acciones conducentes a:

- Establecer una estrategia de implementación urgente del programa de seguridad y protección a comunidades y organizaciones, con particular énfasis en los que realizan su labor en contextos de ruralidad.
- Continuar desarrollando las políticas públicas relativos al Plan de Acción en DDHH y el Plan de Educación en DDHH y Paz, como pilares fundamentales hacia una cultura de paz, respeto de los derechos humanos y reconciliación como garantías de no repetición,



Evaluación del Punto 5

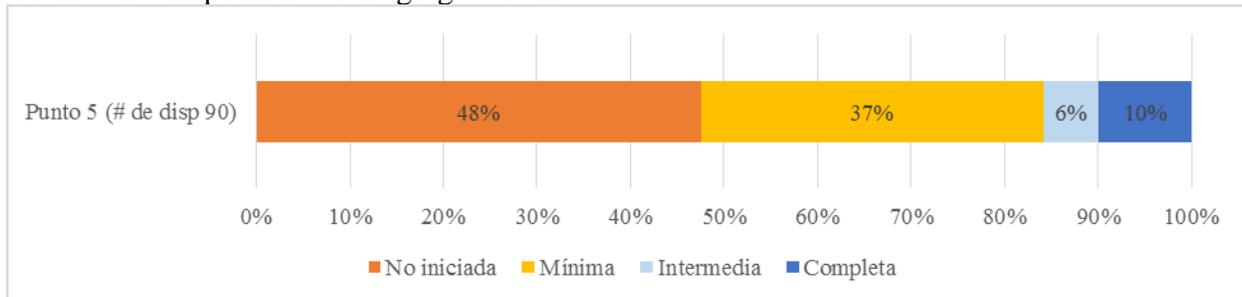
Gráfico 14: Implementación por subtema del Punto 5 Acuerdo sobre las víctimas del conflicto





El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 90 disposiciones del punto cinco

Gráfico 15: Implementación agregada Punto 5



El Acuerdo colombiano, más que cualquier otro acuerdo de paz, propone un conjunto complejo de disposiciones para enfrentar los desafíos de la justicia transicional a través de mecanismos para la verdad, la justicia, la reparación y los derechos de las víctimas. Las negociaciones de La Habana fueron innovadoras al dar voz a las víctimas. Sesenta víctimas en cinco delegaciones dieron su testimonio apoyando los esfuerzos para buscar la paz y la reconciliación.⁴⁶⁵ El Acuerdo Final ha sido catalogado como el acuerdo comprensivo de paz que más atención brinda a las víctimas del conflicto.⁴⁶⁶

El punto 5 del Acuerdo establece un sistema amplio para la justicia y los derechos de las víctimas a través de 90 disposiciones. Como muestra la gráfica, aproximadamente la mitad de estas disposiciones no se han iniciado y 37% de los compromisos avanzan a un nivel mínimo de implementación con un 10% implementado por completo.

Los temas de justicia transicional siempre son polémicos en los procesos de paz, ya que los países luchan con la paradoja de llevar ante la justicia a quienes han cometido crímenes en el pasado a la vez que intentan negociar una paz integral que evite nuevas atrocidades en el futuro.

Los programas principales de este punto están en curso. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) abrió sus puertas en marzo de 2018, y la Comisión de la Verdad entró en funcionamiento en mayo de 2018, con sus comisionados ahora juramentados y un mandato operativo de 3 años que ha iniciado.⁴⁶⁷ En Sudáfrica, tomó un par de años de negociaciones adicionales después de la firma del acuerdo para establecer y comenzar las operaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En Nepal, después de un año y medio transcurrido, el proyecto de ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación no había sido aprobado por el parlamento. En Guatemala y El Salvador, en cambio, los procesos de verdad avanzaron rápidamente. En El

⁴⁶⁵ Priscilla Hayner, *The Peacemaker's Paradox: Pursuing Justice in the Shadow of Conflict* (New York: Routledge, 2018), 207.

⁴⁶⁶ Kristian Herbolzheimer, "Innovations in the Colombian Peace Process" (Informe NOREF, junio 2016), http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf.

⁴⁶⁷ "Vamos a buscar la verdad sin importar quién sea el presidente": padre Francisco de Roux", *El Espectador*, 6 de mayo de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/vamos-buscar-la-verdad-sin-importar-quien-sea-el-presidente-padre-francisco-de-roux>



Salvador, la Comisión de la Verdad publicó un informe final de 200 páginas antes de los 18 meses, documentando 22.000 violaciones de derechos humanos entre 1980 y 1991.

En términos generales, la implementación de la Comisión de la Verdad de Colombia está muy por delante de los procesos de implementación de este tipo de mecanismo en otros acuerdos. En general, de los 12 acuerdos comprensivos de paz que incluyen una Comisión de la Verdad, ninguno logró implementación completa en el primer año. Al final del segundo año, solo la comisión de El Salvador completó su trabajo, y el 67% de los ACP, se mantuvo inactivo o mínimamente implementado.

Algunos han criticado las disposiciones de amnistía en el Acuerdo de Colombia, pero el análisis comparativo muestra que las amnistías de una u otra forma son parte de los procesos de paz más exitosos y hacen parte de otros acuerdos comprensivos de paz. Las disposiciones de amnistía en el Acuerdo Final son condicionales y no aplican a quienes hayan cometido crímenes de guerras y crímenes de lesa humanidad.

La implementación de las disposiciones sobre amnistía se ha desarrollado con relativa rapidez en Colombia en comparación con otros procesos. Tras 18 meses de implementación, más del 90% de los miembros de las FARC han recibido amnistía general, y más del 80% han sido puestos libertad. En los 20 acuerdos de paz que incluyen disposiciones sobre amnistía, menos de la mitad se implementaron completamente al final del segundo año, mientras que el 55% había puesto en libertad a todos los prisioneros de guerra.



3.2.6. Punto 6: Mecanismos de implementación, verificación y refrendación

A modo de síntesis

MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN	
Pretensión	<p>El Punto 6 del Acuerdo contempla una serie de medidas que buscan garantizar no solamente una implementación efectiva del Acuerdo Final, sino que sea un proceso de calidad, incluyente, sostenible, transparente y participativo. Así mismo, busca sentar las bases para la transformación de la gestión pública y la cultura política del país. Entre otras cosas, “se crea una “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”, integrada por representantes del Gobierno Nacional y de las FARC-EP con el fin, entre otros, de hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento, servir de instancia para la resolución de diferencias, y el impulso y seguimiento a la implementación legislativa. Adicionalmente crea un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final y en materia de verificación se pone en marcha un modelo con un componente internacional integrado por los países que durante el proceso han tenido el papel de garantes y acompañantes y dos vocerías internacionales, todo ello soportado en la capacidad técnica del Proyecto del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos”⁴⁶⁸.</p>
Principales estrategias y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de Implementación y Verificación: CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación. • Medidas y programas para incorporar el Acuerdo a los ciclos de planeación y financiación territorial. • Prioridades de Implementación Normativa • Capítulo Étnico • Componente Internacional de Verificación y Acompañamiento Internacional a la Implementación • Sistema Integral de Información y Medidas de Transparencia • Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos • Refrendación del Acuerdo Final

⁴⁶⁸ Mesa de Conversaciones, “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 8.



Principales avances	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación de la versión final del PMI en la CSIVI.• Activación del Componente Internacional de Verificación (CIV), el Acompañamiento Internacional, y dinamismo de los actores internacionales para apoyar la implementación del Acuerdo.• Promoción de la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo Final con programas como Obras por Impuestos, y recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional.• Conformación del comité conjunto de comunicaciones, y la puesta en marcha del programa de televisión Mimbres, parte de la estrategia de pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos.• Aprobación de normas que permiten cimentar la implementación del Acuerdo. En particular, 11 iniciativas legislativas, de ellas, cinco (5) actos legislativos (Estabilidad Jurídica del Acuerdo, Monopolio legítimo de la fuerza, SIVJRNR, Reincorporación Política, Reforma a Regalías), dos (2) leyes estatutarias (Administración de Justicia para la JEP, Estatuto de la Oposición), dos (2) leyes orgánicas (Excepción para la UNP, Voces de Paz) y dos (2) leyes ordinarias (Amnistías, indultos y tratamiento penal diferenciado, Innovación Agropecuaria).
Principales dificultades	<ul style="list-style-type: none">• El retraso de casi un año en la aprobación del PMI y el impacto negativo que esto tuvo ya que marca la ruta y presenta los indicadores de medición de éxito de la implementación.• La no operatividad del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) ha causado efectos negativos para la implementación, especialmente en lo relacionado con transparencia, veeduría ciudadana, y la pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos y su implementación.• Las medidas para impulsar la implementación territorial y participativa son las que registran menos desarrollo. Por ejemplo, las comisiones temáticas y territoriales de la CSIVI, reforma de la Ley 152 de 1994 y diversas medidas pedagógicas. Esto limita las posibilidades para la apropiación territorial del Acuerdo Final y genera dependencia en el Gobierno Nacional para su implementación.• Pocos avances significativos en cuanto a la implementación del Capítulo Étnico con impactos negativos en la calidad de la implementación de todos los puntos del Acuerdo.• Falta de conocimiento sobre el Acuerdo Final, la implementación del mismo, y las medidas contempladas para la participación, tanto de la sociedad civil como del sector privado e incluso dentro del mismo Estado. Esta situación reduce las posibilidades para una participación más amplia y efectiva, y una apropiación local del proceso de paz.





	<ul style="list-style-type: none">• El balance de la implementación normativa es precario. La creación y el sustento legal de varios temas está a medio camino y las dinámicas propias del periodo electoral entorpecieron la aprobación de varias iniciativas.• Falta de eficiencia del proceso de control de constitucionalidad y la práctica de publicación de comunicados de prensa con el sentido del fallo, y solo varios meses después el texto de la sentencia. Esto pone en riesgo la seguridad jurídica de la implementación de algunos temas.
Otros elementos a tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none">• El cambio de Gobierno es un momento particularmente crítico para la implementación y es fundamental que las instancias de verificación, monitoreo, seguimiento y acompañamiento a la implementación tengan continuidad en ese momento de transición. Se resalta particularmente la importancia de confirmar el rol de la Misión de Naciones Unidas que tiene mandato hasta septiembre, así como todos los actores que hacen parte del acompañamiento internacional, la CSIVI y el Componente Internacional de Verificación.• Es crucial agilizar el proceso de la reforma de la Ley 152 de 1994 para garantizar la inclusión del PMI en los próximos Planes Nacionales de Desarrollo y fortalecer el blindaje jurídico de la implementación del Acuerdo Final.• Preocupaciones generalizadas sobre la financiación y la buena gestión de los recursos para la implementación y críticas sobre poca transparencia, se suman a una creciente desconfianza en el proceso de paz. La erosión del apoyo popular es preocupante dado que constituye uno de los principales factores de éxito para un proceso de paz.• Es fundamental que el Gobierno Nacional avance en la presentación de los proyectos de ley priorizados para la implementación aún restantes. Así mismo, que el Congreso tramite eficaz y eficientemente los proyectos, incrementando la calidad de los articulados presentados, y que la Corte Constitucional emita céleramente las sentencias sobre las normas aprobadas en el marco del fast-track.
Principales temas pendientes en la implementación	<ul style="list-style-type: none">• Reforma de la Ley 152/1994 para garantizar la implementación de los acuerdos a nivel nacional y territorial.• Ajustes normativos necesarios para el tratamiento diferencial de los pequeños agricultores vinculados con los cultivos de uso ilícito, especialmente para las mujeres.• Puesta en marcha del SIIPO, y otros mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo difusión masiva de información a través de los medios locales de comunicación y emisoras comunitarias, la distribución de boletines y la exposición de resultados de la implementación en lugares públicos.



- La CSIVI debe organizar un sistema de comisiones temáticas y territoriales para el ejercicio de sus funciones, que permita la participación ciudadana y producir informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación.
- Fortalecimiento de los sistemas de protección propios de los pueblos étnicos, como la Guardia indígena y la Guardia cimarrona.
- Participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata.
- Implementación efectiva del enfoque transversal étnico.

En detalle

Tema 18. Mecanismos de implementación y verificación

El Punto 6 del Acuerdo contempla una serie de medidas que busca garantizar no solamente una implementación efectiva del Acuerdo Final, sino que sea un proceso de calidad, incluyente, sostenible, transparente y participativo y así mismo, busca sentar las bases para la transformación de la gestión pública y la cultura política del país.

Entre otras medidas:

- Se acuerda una “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”, integrada por representantes del Gobierno Nacional y de las FARC-EP con el fin, entre otros, de hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; servir de instancia para la resolución de diferencias, y el impulso y seguimiento a la implementación legislativa. Así mismo, contempla medidas para una implementación territorial, incluyente, participativa y transparente.
- Se acuerda un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final.
- En materia de verificación se pone en marcha un componente internacional integrado por los países que durante el proceso han tenido el papel de garantes y acompañante, dos vocerías internacionales y una serie de instancias de alto nivel de mujeres y otra étnica. Todo ello soportado en la capacidad técnica del Proyecto del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos y una Misión Política de Naciones Unidas para verificar el cese al fuego entre el Gobierno y las FARC, el proceso de dejación de armas, y el proceso de reincorporación de combatientes y sus condiciones de seguridad.
- Se acuerda la elaboración de un Plan Marco de Implementación que convierte el Acuerdo en política pública, así como garantías para su incorporación en los planes de desarrollo nacionales y territoriales para los dos siguientes periodos.



- Se acuerda una serie de prioridades de implementación normativa urgente y otras prioridades para la implementación del Acuerdo Final.
- Se acuerda un Sistema de Información y Medidas de Transparencia para la Implementación.
- Se acuerdan mecanismos para la pedagogía, la difusión y la comunicación de los acuerdos.
- Se acuerdan una serie de posibles mecanismos de refrendación.
- Se incluye un Capítulo Étnico.

A continuación, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos sobre la actividad de implementación de los mecanismos de implementación y verificación.

Tabla 18. Mecanismos de Implementación y Verificación

Subtema	Apartado del Acuerdo	Estado de Implementación				
		Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Completa
CSIVI	6.1, 6.1.1, 6.1.6, 6.1.7	11	4 (36%)	1 (9%)	0 (0%)	6 (55%)
Medidas para planeación y financiación del acuerdo	6.1.2	4	2 (50%)	1 (25%)	0 (0%)	1 (25%)
Prioridades de implementación normativa	6.1.9 - 6.1.11	20	1 (5%)	5 (25%)	4 (20%)	10 (50%)
Capítulo Étnico	6.2	13	7 (54%)	4 (31%)	2 (15%)	0 (0%)
CIV	6.3	6	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)
SIPO y otras medidas para la implementación	6.1.3, 6.1.5	6	0 (0%)	4 (67%)	1 (17%)	1 (17%)
Acompañamiento Internacional en la Implementación	6.4.2	12	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	12 (100%)
Pedagogía y comunicación del Acuerdo Final	6.5	7	2 (29%)	1 (14%)	1 (14%)	3 (43%)
Refrendación e inicio de la implementación	6.1, 6.1.8, 6.1.11, 6.6	5	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (100%)
Total		84	16 (19%)	16 (19%)	8 (10%)	44 (52%)

El Tema 18 está compuesto por 84 disposiciones que cubren nueve subtemas. De estas 16 (19%) no han iniciado implementación, 16 (19%) se encuentran en un estado mínimo de implementación, ocho (10%) están en un nivel intermedio de implementación y 44 (52%) se han implementado completamente.

El subtema sobre **Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), el Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para garantizar la implementación** contiene 11



disposiciones de las cuales cuatro (36%) no han iniciado implementación, una (9%) está en un nivel de implementación mínima, y seis (55%) han sido implementadas completamente, estas últimas relacionadas con la creación y operatividad de la CSIVI, la aprobación del PMI y la creación y puesta en marcha de la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.

Los mecanismos contemplados en este subtema son claves para sentar las bases de una implementación incluyente y sostenible. La aprobación del PMI y la expedición del Documento CONPES 3932 de 2018 (29 de junio) son los avances más importantes de este subtema, si bien cuentan con un retraso de un año. Tramitar la reforma a la Ley 152 de 1994, u otras reformas normativas para garantizar la implementación de los acuerdos a nivel nacional y territorial y fortalecer los mecanismos para una gestión pública participativa, es la medida más urgente de atender para mitigar una serie de cascadas negativas a causa de este retraso. Especialmente la implementación de los distintos subtemas y disposiciones relacionados con la veeduría ciudadana, la pedagogía, difusión y comunicación de los Acuerdos, y las medidas de información, transparencia y no-corrupción, dependen de avances en esta materia.

La aprobación del PMI en marzo representa un hito importante en el proceso de implementación y refleja el trabajo conjunto de las partes en el marco de la CSIVI en aras de impulsar la implementación. Así mismo, incluye indicadores para el enfoque de género y el enfoque étnico desarrollados de manera conjunta con las dos instancias especiales. No obstante, tanto la FARC y la Instancia Étnica han incluido salvedades importantes que indican que aún persisten visiones encontradas sobre el alcance del PMI para lograr las transformaciones esperadas con la implementación del Acuerdo Final.

En este sentido, se resaltan las preocupaciones sobre: la sub-financiación y falta de especificidad respecto a los recursos destinados para la implementación; la capacidad de impacto de los indicadores establecidos; el hecho que algunos indicadores no cuentan con una temporalidad establecida; la “superficialidad” de las recomendaciones de las políticas públicas; y la transversalización de los enfoques diferenciales. Estas salvedades conjuntamente reflejan una preocupación general sobre el nivel de garantías que el PMI brinda para la implementación efectiva del Acuerdo e incluso la capacidad del Estado de dar el seguimiento debido a la política pública de paz. En el caso de las salvedades del Capítulo Étnico, se trata de los indicadores sobre los que no se logró un acuerdo, y, por lo tanto, son en muchos casos, los asuntos con mayor envergadura para los pueblos étnicos.

Si bien es legítimo que haya tensión entre visiones encontradas y lugar para “acuerdos sobre desacuerdos”, lo que puede reflejar un alto grado de cultura democrática, es fundamental establecer otros espacios y medios en los que se puedan atender estas diferencias y preocupaciones, especialmente aquellos que conciernen los derechos especiales de los pueblos étnicos. Este tipo de espacios pueden ayudar a prevenir que las tensiones y desacuerdos escalen y causen mayores dificultades en el proceso de implementación, o que la brecha entre posiciones se profundice y se disipe la confianza.



La CSIVI se ha reunido de manera regular tanto a nivel político como técnico desde su instalación en diciembre de 2016 y ha cumplido con las funciones contempladas en el Acuerdo relacionado con la resolución de disputas, la gestión de crisis en la implementación y la respuesta a situaciones imprevistas⁴⁶⁹. Si bien su actividad ha fluctuado en los últimos meses, se constata que hay continuidad, incluso en los momentos más críticos. La captura de Zeuxis Pausias Hernández, mejor conocido como Jesús Santrich, representante de la FARC en la CSIVI, ha evidenciado la resiliencia de esta Comisión. Sin embargo, hace necesario una reorganización de los representantes tanto del Gobierno como de las FARC en la CSIVI, en donde, por diversas razones, ha habido ausencia de varios de sus miembros. A pesar de dicha ausencia, el 5 de mayo se realizó una sesión ampliada con la presencia de los Notables, su secretaría técnica y el Instituto Kroc, en la ciudad de Cartagena. Así mismo, y aunque la medida cautelar ordenada por el Consejo de Estado⁴⁷⁰ pone en cuestión el alcance del mandato de la CSIVI en relación con la revisión normativa, ésta ha tenido poco impacto en el trabajo efectivo de la CSIVI.

En lo que se refiere a los mecanismos contemplados para garantizar el enfoque territorial y la participación efectiva de la sociedad civil en la implementación, no se evidencian avances sustanciales, lo que refleja el 19% de implementación no iniciada, particularmente en cuanto a las comisiones temáticas y territoriales, y la producción de informes periódicos sobre los avances de la implementación. Ninguna de las sesiones ampliadas contó con la participación de la sociedad civil, a pesar de solicitudes expresas en este sentido⁴⁷¹. Es importante resaltar que, tal como lo estipula el Acuerdo Final, el objetivo de estas sesiones ampliadas de la CSIVI, es “asegurar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y verificación de los acuerdos⁴⁷².”

Adicionalmente, es importante consolidar y fortalecer las instancias especiales de género y étnica como un aporte para la implementación de los enfoques transversales. Esto incluye aclarar el alcance de los mandatos en relación con otras instancias previamente establecidas para la concertación y consulta con las autoridades tradicionales y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, asegurar su financiamiento tal como lo estipula el Acuerdo, y establecer mecanismos oficiales de articulación con la CSIVI y otras entidades encargadas de la implementación.

En Colombia, retrasos en la implementación de este subtema conllevan a una serie de cascadas negativas en el proceso de implementación en general. Herramientas como el PMI y el Documento CONPES son mecanismos de garantía muy importantes para traducir el Acuerdo Final a política pública, con responsables, presupuesto asignado y tiempos establecidos que trascienden los de los

⁴⁶⁹ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “Comunicado Conjunto Sobre el inicio del “Día D”, y la instalación de la CSIVI, el CNR y el MM&V” (Comunicado Conjunto No 8, 1 de diciembre 2016), <https://csivi.co/comunicados/ccno8-inicio-del-dia-d-y-la-instalacion-de-la-csivi-el-cnr-y-el-mm>

⁴⁷⁰ Medida cautelar de suspensión provisional del numeral 6 del Artículo 3 del Decreto 1995 de 2016 “*Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*”. Ante la demanda de nulidad presentada por la parte demandante (Jaime Castro Castro y otros, expediente radicación nro.: 11001-03-24-000-2017-00240-00).

⁴⁷¹ Diálogo Útil para la Construcción de Paz Territorial en Norte de Santander, “Acuerdo político departamental por la paz”, 3 de marzo, 2017.

⁴⁷² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 201.





gobiernos de turno. El PMI es clave para el avance del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) que tienen como objetivo “facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final”⁴⁷³.

A modo de recomendación se sugiere:

- Asegurar el funcionamiento continuo de la CSIVI y otros espacios de diálogo y resolución de controversias entre los dos partes, con el fin de construir confianza y superar conjuntamente obstáculos del proceso de implementación de forma pacífica.
- Velar por la paridad de género en la CSIVI.
- Que la CSIVI prepare informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación. Esto permitiría el cumplimiento de otras disposiciones relacionadas con la información y la transparencia, la veeduría ciudadana, y la pedagogía para la paz. Así mismo, puede aportar a construir confianza en, y apoyo popular al proceso de paz.
- Tramitar la reforma a la Ley 152 de 1994.
- Aumentar la frecuencia de las sesiones ampliadas para permitir más participación y mejor flujo de información entre los diferentes actores claves de la implementación.
- Diseñar y poner en marcha, de manera urgente, el sistema de comisiones territoriales y temáticas, entendidas como el mecanismo para la implementación territorial de la CSIVI.

El subtema sobre las **medidas para la planeación y financiación del Acuerdo**⁴⁷⁴ contiene cuatro disposiciones. De estas, dos (50%) no han iniciado implementación y una disposición (25%) está en un nivel de implementación mínimo y una (25%) se ha implementado completamente.

Las medidas para incorporar el Acuerdo Final a los ciclos de planeación y financiación del Estado son clave pues brindan garantías financieras para su implementación. En Colombia, los avances sustantivos de este subtema (25% implementado completamente) se concentran en la implementación de mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos. Esta disposición se materializó mediante el Acto Legislativo 04/17 y la creación del Fondo Colombia en Paz (FCP). El 50% restante de este subtema, depende de la aprobación de la reforma a la Ley Orgánica 152 de 1994.

⁴⁷³ Decreto 1829 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO”, 7 de noviembre, Artículo 2.1.1.7.2.1.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201829%20DEL%207%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>

⁴⁷⁴ El subtema “Medidas para la planeación y financiación del Acuerdo” es un subtema nuevo que surge del proceso de ajustes a la Matriz de Acuerdo de Paz colombiano. En términos generales, los cambios a la matriz afectaron menos del 5% de la Matriz y se hicieron de acuerdo a una lectura detallada del Acuerdo Final.



El 27 de abril del 2017, se creó el Fondo Colombia en Paz (FCP)⁴⁷⁵ que sustituyó al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto⁴⁷⁶. El FCP es “el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final”⁴⁷⁷ y los recursos que administra pueden provenir de diversas fuentes, entre ellos los recursos del SGR y del SGP. El 8 de septiembre, por medio del Acto Legislativo 04 de 2017, se adicionó, entre otros, el parágrafo 4 al Artículo 361 de la Constitución Política. Este establece que, durante los siguientes 20 años, los recursos del SGR deben ser invertidos en proyectos que tengan como objetivo la implementación del Acuerdo Final⁴⁷⁸. Adicionalmente, la resolución 1084 del 27 de abril de este año del DNP determina las entidades territoriales habilitadas para definir la inversión directa de los recursos de las regalías⁴⁷⁹. No obstante, hasta la fecha el FCP no ha gestionado algunos recursos provenientes de estas dos fuentes de financiación⁴⁸⁰. (Ver subtema 71 para más detalles sobre el estado de implementación del FCP en relación con otras fuentes de financiación y el cuestionamiento de su gestión financiera).

Respecto a la financiación de la implementación con recursos de la SGP y recursos propios de las entidades territoriales, existen varias preocupaciones. Por un lado, los fondos del SGP no son recursos nuevos y actualmente financian salud y educación; los recursos que se transfirieron a los municipios para este fin en 2017 fueron menores que en años pasados. Por otro lado, la mayoría de los municipios priorizados para los PDET son de categoría seis (6), lo cual pone en cuestión su capacidad de aportar realmente a la implementación del Acuerdo Final sin que haya consecuencias negativas para el funcionamiento ordinario de estos municipios⁴⁸¹.

Adicionalmente y como se mencionó anteriormente, el avance en las demás disposiciones de este subtema depende de la reforma a la Ley Orgánica 152 de 1994 (que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo). Esta reforma permitiría la armonización temática y temporal entre los instrumentos de implementación del Acuerdo y las herramientas de planeación existentes,

⁴⁷⁵ Los lineamientos para su creación y ejecución fueron definidos en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Documento CONPES 3850 Fondo Colombia en Paz”, Bogotá, 23 de noviembre, 2015; y Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Documento CONPES 3867 Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto” Bogotá, 23 de septiembre, 2016.

⁴⁷⁶ Creado por el Artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el Artículo 130 de la Ley 1815 de 2016.

⁴⁷⁷ Decreto 691 de 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, 27 de abril, 2017.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

⁴⁷⁸ Acto Legislativo 04 de 2017, “Por el cual se adiciona el Artículo 361 de la Constitución Política”, 8 de septiembre de 2017.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%2004%20DE%2008%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>

⁴⁷⁹ Departamento de Planeación Nacional, “Impulso a inversiones para proyectos de paz en las regiones”, Gobierno de Colombia, 2 de mayo, 2018; Departamento de Planeación Nacional, Resolución 1084 de 2018 “Por la cual se determina y publican las entidades habilitadas para definir directamente los proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final del para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 27 de abril, 2018,

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=cPWebgQ3R0E=&&tabid=102&&mid=1112>

⁴⁸⁰ Alta Consejería para el Posconflicto, “Fondo Colombia en Paz” (10 de abril, 2018), <http://datosredes.com/posconflicto/fondo-colombia-en-paz.pdf>

⁴⁸¹ Asesores (Equipo técnico CSIVI – FARC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018.



permitiendo una profundización de los mecanismos democráticos participativos y su articulación con la implementación del Acuerdo y la construcción de paz⁴⁸². Aunque el proyecto de ley con este fin fue radicado por el Ministerio de Hacienda el 22 de septiembre de 2017⁴⁸³, no alcanzó a ser aprobado antes del 30 de noviembre. En abril se radicó de nuevo el proyecto de reforma de ésta ley⁴⁸⁴.

Las medidas y programas para incorporar el Acuerdo a los ciclos de planeación y financiación territorial y nacional del Estado son esenciales para la sostenibilidad del proceso de implementación del Acuerdo Final. Es particularmente importante para el éxito de la implementación de los PDET que requieren, entre otros factores, proveer garantías para su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. El CONPES 3932 presenta los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial y ofrece recomendaciones de políticas públicas en este sentido⁴⁸⁵. Si bien este documento presenta recomendaciones de estricto cumplimiento, carecen de carácter vinculante y, por lo tanto, requiere de la voluntad política de los siguientes gobiernos. En la medida que el arranque de los PDET ha incrementado las expectativas de los ciudadanos, en el caso de que no haya continuidad en lo acordado en los planes, la decepción y desconfianza aumentará proporcionalmente. El incumplimiento frente a estas medidas y programas pone en riesgo la sostenibilidad de los procesos de planeación participativa.

Enfoques transversales: Durante las conversaciones sobre indicadores étnicos en el Plan Marco de Implementación, la Instancia Étnica expresó preocupación ante la propuesta de reforma a la Ley Orgánica 152 de 1994, sin posibilidad de agotar la conversación⁴⁸⁶. Es importante que el proceso de reforma de esta ley busque espacios de concertación con las autoridades tradicionales con el fin de garantizar la inclusión del enfoque étnico en la nueva norma y la no regresividad de los derechos ya adquiridos.

Igualmente, esta reforma brinda la oportunidad para incluir lo estipulado en materia de presupuestos participativos y sensibles al enfoque de género⁴⁸⁷.

El subtema relativo a las **prioridades de implementación normativa e implementación prioritaria**, contiene 20 disposiciones de las cuales una (5%) no se ha iniciado, cinco (25%) están

⁴⁸² Grupo de incidencia en políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, “Proposiciones para la reforma de la Ley 152 de 1994” (Bogotá, 26 de octubre de 2017).

<http://viva.org.co/attachments/article/573/Proposiciones%20para%20reforma%20Ley%20152%20GPAZ-FORO-VIVA.pdf>

⁴⁸³ Proyecto de Ley Orgánica Cámara No. 020/2017, Senado No. 011/2017 “Por la cual se modifica la ley 152 de 1994”,

http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.pdf?v_numero=820&v_anog=2017

⁴⁸⁴ Proyecto de Ley No. 218 de 2018 Cámara, “Por la cual se modifica la ley 152 de 1994.”

⁴⁸⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932, “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, 29 de junio de 2018.

⁴⁸⁶ Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y la Alta Instancia Especial con los Pueblos Étnicos Ampliada, “Sub comisión técnica Ley 152”, (Observación por el equipo del Instituto Kroc, 24 de noviembre, 2017).

⁴⁸⁷ Grupo de incidencia en políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, “Proposiciones para la reforma de la Ley 152 de 1994” (26 de octubre)

<http://viva.org.co/attachments/article/573/Proposiciones%20para%20reforma%20Ley%20152%20GPAZ-FORO-VIVA.pdf>





en un estado de implementación mínima, cuatro (20%) están en una etapa de implementación intermedia y 10 (50%) se han implementado completamente.

El balance de la implementación normativa sufrió un retroceso a finales del 2017. Aunque, durante ese mismo año se expidieron varias reformas normativas esenciales, hizo falta normatividad en varios temas prioritarios como acceso y distribución de la tierra, reforma política y sustitución de cultivos de uso ilícito. Adicionalmente, el debate democrático, lejos de incrementar la calidad de los articulados presentados, develó intereses sectoriales y partidistas que terminaron por hundir varios proyectos.

Al finalizarse el periodo del fast-track el 30 de noviembre de 2017, se logró la aprobación de 11 iniciativas legislativas, de ellas, cinco (5) actos legislativos (Estabilidad Jurídica del Acuerdo, Monopolio legítimo de la fuerza, SIVJRNR, Reincorporación Política, Reforma a Regalías), dos (2) leyes estatutarias (Administración de Justicia para la JEP, Estatuto de la Oposición), dos (2) leyes orgánicas (Excepción para la UNP, Voces de Paz) y dos (2) leyes ordinarias (Amnistías, indultos y tratamiento penal diferenciado, Innovación agropecuaria). El 50% de implementación completa refleja la aprobación de estas normas con las que se logró dar cimientos institucionales y constitucionales a la implementación del Acuerdo. (Ver Anexo F. Tabla 1.)

Desde marzo de 2018 el Gobierno ha vuelto a radicar nueve (9) iniciativas legislativas⁴⁸⁸ prioritarias para la implementación. Al haber terminado el procedimiento legislativo especial para la paz, estas iniciativas se rigen por el procedimiento ordinario para el trámite de las leyes y los actos legislativos. (Ver Anexo F. Tabla 2.)

Así mismo, el Gobierno, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, expidió 35 Decretos con fuerza de ley, los cuales regularon una diversidad de temas y permitieron la puesta en marcha de compromisos nucleares del Acuerdo, como los PDET, reincorporación y el fondo de tierras. A su vez, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, se han emitido 77 decretos dirigidos a implementar el Acuerdo Final en temas diversos. (Ver Anexo F. Tablas 4 y 5.)

En el marco de la implementación normativa del Acuerdo, se otorgó a la Corte Constitucional la obligación de ejercer control automático sobre las normas que fueran aprobadas en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades excepcionales del presidente. Esta labor ha implicado un enorme esfuerzo en la Corte, la cual además se renovó durante el 2017, con el cambio de cinco (5) de sus nueve (9) magistrados.

⁴⁸⁸ 1) Proyecto de Ley No. 198 de 2018 Senado por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia. Mensaje de urgencia. 2) Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado “Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz”. 3) Proyecto de Ley No. 197 de 2018, Senado “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. 4) Proyecto de Ley No. 196 de 2018 Senado “Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.” 5) Proyecto de Ley No. 242 de 2018 Cámara “por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”.



A la fecha, la Corte ha realizado control de constitucionalidad de 39 normas, tanto iniciativas legislativas como decretos con fuerza ley. (Ver Anexo F. Tabla 6.) Entre ellas el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual da estabilidad jurídica al Acuerdo Final. Sobre el particular es importante mencionar que en el comunicado No. 51, la Corte determinó que el Acto Legislativo se ajusta a la Constitución y que existe la obligación de las autoridades para llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, entendiéndolo como política de Estado.

Las últimas leyes en ser aprobadas antes de la terminación del fast-track fueron el proyecto de ley estatutaria de Administración de Justicia de la JEP y la ley de innovación agropecuaria. Esta última, fue aprobada los últimos días de la vigencia del fast-track, y posteriormente expedida como la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017. Esta Ley tiene como objetivo crear y poner en marcha el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y el servicio público de extensión agropecuaria y las normas para su prestación. En esencia busca responder a las necesidades particulares del territorio por medio de procesos de planeación cuatrienal –con participación de los productores y los consejos municipales de desarrollo rural-, e investigación y desarrollo tecnológico pertinentes a las necesidades de los productores agropecuarios.

El servicio de extensión agropecuaria tendrá unas tarifas, las cuales serán subsidiadas, atendiendo a los principios de progresividad, disponibilidad y concurrencia de recursos. Los criterios para determinar la priorización de estos subsidios serán afiliación al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), la condición de víctima y la participación en PDET y PISDA, entre otros⁴⁸⁹. Este sistema de tarifas y la prestación del servicio de asistencia técnica por empresas de consultoría ha sido cuestionado, pues se ha identificado como la privatización de la asistencia para el campo y una medida que contravía de forma directa el objeto de la Ley, al no reconocer la realidad rural colombiana donde la gran mayoría de la población es considerada pobre o vulnerable.

De igual forma, se han levantado cuestionamientos respecto del favorecimiento a la asistencia técnica a grandes proyectos productivos rentables, y a la posible afectación de centros de estudios científicos que puedan tener algunas federaciones, al verse restringida, afectada y/o limitada su autonomía y campo de acción por el monopolio que estaría creando el subsistema⁴⁹⁰.

Como se mencionó anteriormente, el balance de la implementación normativa es limitado. La creación y el sustento legal de varios temas está a medio camino y las dinámicas propias del periodo electoral han entorpecido la aprobación de varias iniciativas. Adicionalmente, el trámite ordinario, al ser más prolongado, requiere un esfuerzo adicional de los Congresistas para aprobar prontamente los proyectos que desarrollan el Acuerdo Final.

⁴⁸⁹ Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”, 29 de diciembre, *Diario Oficial*. 50.461.

⁴⁹⁰ Ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley 04/17 Senado, 008/17 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.” Gaceta Congreso No. 515/2017. Ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley 04/17 Senado, 008/17 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.” Gaceta Congreso No. 594 /2017.



El fast-track era necesario para aprobar rápidamente normas que darían piso legal a los compromisos del Acuerdo, y para lograr al arranque de los mecanismos y políticas de forma articulada y sistémica. Sin embargo, para el 30 de noviembre fueron archivadas las iniciativas legislativas que se encontraban en trámite, las cuales regulaban temas tan relevantes como el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, la planeación participativa del desarrollo y la adjudicación de baldíos en reserva forestal, entre otros. (Ver Anexo F. Tabla 3.) A su vez, no fueron radicados proyectos que permitieran ejecutar prioridades de implementación normativa para crear una jurisdicción agraria, un estatuto de garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales, y reformar la Ley 1448/2011 y adecuarla para lograr una reparación integral a las víctimas.

Como resultado de todo lo anterior, quedaron a medio camino iniciativas cruciales para la respuesta articulada y sistémica a algunas de las problemáticas sociales, económicas y políticas más complejas que enfrenta el país, como la sustitución de cultivos de uso ilícito, agresiones contra líderes y defensores de derechos humanos, el acceso y la distribución de la tierra en condiciones de equidad y la inclusión de nuevas fuerzas políticas en el debate electoral, incluyendo a las víctimas del conflicto armado, entre otros.

Tal como se advirtió en el primero informe del Instituto Kroc en noviembre de 2017, las dinámicas propias del contexto electoral enrarecieron el debate político y han terminado por entorpecer el proceso de aprobación de las iniciativas. Los congresistas estaban volcados en sus campañas políticas, en visitar las regiones y realizar las alianzas necesarias para las candidaturas de 2018. La prioridad dejó de ser consolidar la agenda de paz sino más bien, consolidar las campañas electorales. La falta de voluntad política para avanzar en la implementación del Acuerdo se evidenció en la disolución de las mayorías de la coalición por la paz, que en los primeros meses del fast-track, eran sólidas, y la consecuente desarticulación de algunas bancadas de la agenda de paz. Este distanciamiento de algunos partidos políticos y sus roles particulares en el Congreso fue señalado como una de las causas para la dilación en el trámite de las iniciativas de paz. También, fueron recurrentes el ausentismo de algunos congresistas y la falta de quorum para continuar con los debates⁴⁹¹.

Adicionalmente, con la finalización del fast-track las iniciativas legislativas se han tramitado por vía ordinaria, lo que implica menos oportunidades de celeridad en el proceso de aprobación, lo cual, sumado al mencionado complejo contexto político, ha imprimido mayor dificultad y tiempos más prolongados para la aprobación de las iniciativas presentadas al Congreso. En particular, de

⁴⁹¹ “Congresistas en deuda”, *Revista Semana*, 2 de diciembre de 2017, <http://www.semana.com/nacion/articulo/cincunscripciones-de-paz-congreso-dejo-pasar-los-beneficios-del-fast-track/549272> (accedido 15 de diciembre de 2017). “Observando la Implementación del Acuerdo de Paz. Boletín Semanal No 17”, *Viva la Ciudadanía, et. Al.*, 3 de diciembre de 2017, <http://viva.mailrelay-iv.es/mailling/70483/24.html?t=5655494e58050f525e4a0e55005a016a5d580705025e02055a09065404525452534b1f09010f055146> (accedido 05 de diciembre de 2017). “Observando la Implementación del Acuerdo de Paz. Boletín Semanal No 16”, *Viva la Ciudadanía, et. Al.*, 27 de noviembre de 2017, <http://viva.mailrelay-iv.es/mailling/59931/22.html?t=5653494c510804505e455254510b543009525403040c54080e5b570b04515252544a1f510506585144> (accedido 30 de noviembre de 2017). “Observando la Implementación del Acuerdo de Paz. Boletín Semanal No 3”, *Viva la Ciudadanía, et. Al.*, 28 de agosto de 2017, <http://ail.ens.org.co/noticias/boletin-observando-la-implementacion-del-acuerdo-paz-3/> (accedido 2 de septiembre de 2017). <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/implementacion-la-tarea-del-congreso-GH8090945>





las nueve (9) iniciativas que el Gobierno Nacional volvió a radicar para el periodo de marzo a junio de 2018, solo tres (3) superaron el primer debate, aun cuando varias habían sido presentadas con mensaje de urgencia. Como consecuencia, el presidente de la República, por medio de los decretos 1033 y 1040 de 2018 convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias para continuar con el trámite varios proyectos, incluyendo algunos centrales para la implementación del Acuerdo Final⁴⁹².

En razón de lo anterior, se encuentran a medio camino iniciativas cruciales para la consolidación de la paz, lo que dificulta la coherencia misma de la implementación efectiva de políticas y mecanismos para la garantía de derechos y la profundización de la democracia.

Por otro lado, la Corte Constitucional tiene el rol de revisar si las normas expedidas en virtud del fast-track se ajustan o no a la Constitución. Para dar celeridad y eficacia a este proceso se emitieron los Decreto Ley 121 y 889 de 2017. No obstante, se ha cuestionado la eficiencia del proceso de control de constitucionalidad y la práctica de publicación de comunicados de prensa con el sentido del fallo, y solo varios meses después el texto de la sentencia. Dicha práctica abre interrogantes frente a los límites e interpretaciones trazados por la Corte, generando incertidumbre en la implementación del Acuerdo y las normas que lo desarrollan.

La aprobación de iniciativas que procuran la apertura democrática y la inclusión de nuevas fuerzas, incluyendo las víctimas del conflicto y sus organizaciones es un tema medular para la implementación del Acuerdo, sin embargo, los proyectos presentados, especialmente los proyectos de acto legislativo que creaban las circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP) tuvieron un trámite infortunado y terminaron por ser archivados.

El primer proyecto de acto legislativo tenía la finalidad de garantizar la representación política en el Congreso de las poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono histórico⁴⁹³. No obstante, desde su radicación, realizada el 2 de mayo de 2017, su trámite estuvo lleno de obstáculos. Su primer y segundo debate, aunque ocurrieron más lento de lo esperado, se surtieron en el lapso de un mes y medio. Posterior a ello, el proyecto estuvo estancado durante dos meses, previo al tercer debate y un mes más antes de proceder al trámite para cuarto debate. Durante este proceso el proyecto sufrió importantes modificaciones, como la exclusión de las cabeceras de los municipios que constituyen estas circunscripciones, aun cuando más de la mayoría de estas no son urbanas y se vieron gravemente afectadas por el conflicto. Así mismo, se modificaron los requisitos para inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos, y se excluyó la paridad de género en la conformación de las listas, entre otras.

⁴⁹² Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, “Por medio de la cual se adoptan unas Reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”. Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara, “Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2a de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”. Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara “Por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías”. Proyecto de ley número 246 de 2018 Senado, 220 de 2018 Cámara, “Por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 754 de 2002, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales permanentes del Congreso de la República”. Proyecto de ley número 218 de 2018 Cámara, “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”.

⁴⁹³ Proyecto de Acto Legislativo N°. 05/17 Senado, “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026. Gaceta Congreso No. 308.





Finalmente, el proyecto fue llevado a conciliación, en donde surgieron complicaciones por la falta de claridad sobre la posibilidad de someter a votación una norma que no fue aprobada o improbadada, y la mayoría requerida para aprobar el proyecto teniendo en cuenta la aplicación de la “silla vacía” para algunos de los miembros de esa cámara. Esta segunda complicación se llevó a los estrados judiciales y se zanjó a favor de la interpretación dada por el Congreso, con lo que el proyecto quedó archivado definitivamente⁴⁹⁴. En consecuencia, se obstaculizó la implementación de este mecanismo para la apertura democrática y representación de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y el abandono histórico del Estado. Para hacer frente a esta situación, entre los meses de marzo y abril de 2018, algunos congresistas radicaron proyectos de acto legislativo con el fin de crear las CTEP.⁴⁹⁵ Estos proyectos fueron acumulados en una sola iniciativa. Del articulado del proyecto de acto legislativo preocupaba que las CTEP están dirigidas exclusivamente para las víctimas del conflicto, los instrumentos para acreditar la condición de víctima eran restrictivos, no se indican mecanismos para fortalecer organizaciones sociales en los territorios, y no era claro que los partidos y movimientos con representación actual en el Congreso no pudieran participar en estas circunscripciones⁴⁹⁶. Sin embargo, este proyecto también fue archivado en mayo por la Comisión Primera del Senado debido a falta de voluntad política, tal como lo han mencionado algunos congresistas⁴⁹⁷. Así pues, para cumplir con el Acuerdo es necesario al nuevo Congreso e impulsar una iniciativa que atienda a los compromisos expresados en el Acuerdo Final con las víctimas del conflicto y los territorios históricamente marginados.

Por su parte, el proyecto de Ley para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras fue radicado por el Gobierno el 24 de octubre y archivado al término del fast-track⁴⁹⁸. El 20 marzo, el Gobierno radicó de nuevo el proyecto de ley con algunos cambios en su articulado, respecto del proyecto archivado el año anterior. En particular se modificó el número de hectáreas para determinar quién es un pequeño cultivador, y entre los elementos que se eliminaron está la atención preferencial de los casos judiciales para madres cabezas de familia y los programas de capacitación en temas de género para funcionarios judiciales y del PNIS, y el diseño de un mecanismo operativo que debía atender a las necesidades, características y particularidades de las

⁴⁹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación No: 25000234100020170199301. Actor: Guillermo Rivera Flórez y otro. Demandado: Presidente del Senado de la República. Segunda Instancia. 15 de febrero de 2018. http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/16-02-2018_25000234100020170199301.pdf

⁴⁹⁵ Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2018 Senado “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales para víctimas del conflicto armado en la cámara de representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026. (Comisión Accidental para la Redacción del Proyecto de Acto legislativo); Proyecto de Acto Legislativo No. 014 de 2018 Senado “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes entre el segundo periodo legislativo 2018 - hasta 2022 y en el periodo constitucional legislativo 2022 – 2026” (Comisión de Paz del Congreso); Proyecto de Acto Legislativo No. 15 de 2018 Senado, “Por medio del cual se crea la Circunscripción Nacional de Víctimas.” (Banca del Centro Democrático)

⁴⁹⁶ Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2018 Senado. Acumulado con los proyectos de acto legislativo 15 y 16 de 2018 Senado “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales de paz para víctimas del conflicto armado en la Cámara de Representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026.

⁴⁹⁷ “Observando la Implementación del Acuerdo de Paz. Avances de los proyectos de implementación en el Congreso. Boletín No 18”, *Viva la Ciudadanía, et. Al.*, 18 de junio de 2018 <http://viva.org.co/attachments/article/622/Boletin18Observando.pdf>

⁴⁹⁸ Este proyecto de ley tenía como objetivo otorgar medidas (renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena) de carácter transitorio y condicionado para pequeños cultivadores y agricultores involucrados con cultivos de uso ilícito.





comunidades étnicas asentadas en los territorios afectados con cultivos de uso ilícito.⁴⁹⁹ Aprobar el tratamiento penal diferenciado, con especial atención en la mujer rural y con enfoque étnico-racial, es fundamental para dar seguridad jurídica a los cultivadores y cultivadoras que ya han firmado acuerdos de sustitución con el Gobierno, dar herramientas a los sujetos de especial protección constitucional, así como reglas de juego claras para las instituciones y funcionarios estatales que hacen parte de este proceso y permitir la implementación sistémica de la política de sustitución.

El proyecto de acto legislativo que establecía una reforma electoral y política tenía como finalidad luchar contra la corrupción electoral y política, y lograr una apertura democrática para que todos los actores puedan participar en igualdad de condiciones. El trámite de esta iniciativa fue bastante complejo pues el Congreso introdujo cambios profundos a la iniciativa, que lejos de fortalecer el texto presentado por el Ejecutivo y acercarlo a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE), terminaron por desnaturalizarlo. Se realizaron modificaciones como la eliminación de la incompatibilidad para los congresistas para ocupar otros cargos públicos durante el año siguiente a su renuncia, el órgano nacional electoral, la prohibición de transfuguismo, de las listas cerradas, así como de la adquisición progresiva de derechos en razón del número mínimo de afiliados⁵⁰⁰. Finalmente, el proyecto terminó siendo archivado pues el Gobierno solicitó su retiro ante las alertas levantadas por varios actores, entre ellos la MEE, en razón de la inconveniencia de seguir adelante con el trámite de una iniciativa que no cumpliría su objetivo. Con este archivo, se perdió la oportunidad de modernizar el sistema electoral para fortalecer transparencia y apertura democrática.

Enfoques transversales: En el marco del estudio de constitucionalidad de las normas expedidas por medio de fast-track, fue reiterada la posición de la Corte Constitucional frente a la no afectación del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. En varias de sus sentencias, ante intervenciones que reclamaban la violación de dicho derecho, la Corte estableció que las normas revisadas regulan instrumentos de carácter general⁵⁰¹. Con estos fallos, se dan herramientas al Gobierno para determinar cuándo procede la consulta y también le otorga la obligación de llevar a cabo consulta previa para el desarrollo de ciertas normas como la relacionada con el pago por servicios ambientales (Decreto 870/2017).

A modo de recomendación, y dada la precariedad en la implementación normativa del Acuerdo, el Congreso entrante debe jugar un rol central para el post acuerdo. La finalización de la contienda

⁴⁹⁹ Arts. 20 y 21 del anterior texto radicado fueron eliminados. Proyecto de Ley No. 197 de 2018, Senado “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”

⁵⁰⁰ “Congreso pretende minimizar y desnaturalizar el impacto que tiene la reforma política”, *MOE*, 17 de agosto de 2017,

<https://moe.org.co/congreso-pretende-minimizar-desnaturalizar-impacto-la-reforma-politica/> (accedido 25 de agosto de 2017). “Actual reforma electoral no cumple con objetivos de modernización del sistema electoral, ni democracia territorial: MEE”, *MOE*, 23 de octubre de 2017,

<https://moe.org.co/reforma-electoral-no-cumple-modernizacion-del-sistema-electoral-mee/> (accedido 2 de diciembre de 2017). “Miembros de la MEE preocupados por trámite de la reforma política”, *MOE*, 27 de noviembre de 2017, <https://moe.org.co/mision-electoral-especial-preocupada/> (accedido 30 de noviembre de 2017)

⁵⁰¹ Sentencias Corte Constitucional C-730/17 MP.: Antonio José Lizarazo Ocampo, C-565/2017 MP.: Diana Constanza Fajardo Rivera, C-644/2017 MP.: José Antonio Cepeda Amarís, C-607/2017 MP.: Carlos Libardo Bernal Pulido.



electoral genera una ventana de oportunidad para que los congresistas, ya fuera de la campaña, puedan reconocer la necesidad de implementar el Acuerdo Final en razón del contenido concreto del mismo. Así pues, avanzar decididamente en temas como la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía de la población rural, víctima e históricamente marginada del país, fortalecer el pluralismo, la representación, profundizar la democracia y garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición son objetivos concretos del Acuerdo Final que requieren un desarrollo normativo urgente y sistémico, en los cuales el Congreso entrante tendrá mucho que aportar.

El subtema que se refiere al **Capítulo Étnico** está compuesto por 13 disposiciones de las cuales siete (54%) no han iniciado implementación, cuatro (31%) están en un nivel de implementación mínima y dos (15%) se encuentra en una etapa de implementación intermedia.

El Capítulo Étnico contiene una serie de garantías y salvaguardas para el respeto y la no regresividad de los derechos fundamentales de los sujetos colectivos de protección especial. Cumplir con lo acordado en este Capítulo resulta fundamental para prevenir el surgimiento de conflictos nuevos o latentes.

En términos comparativos, el análisis de los 34 acuerdos de paz en la Matriz de Acuerdo de Paz (PAM), muestra que las disposiciones sobre derechos de las minorías registran niveles bajos de y medio tras la firma del acuerdo, Colombia se encuentra muy por debajo del nivel promedio de implementación en esta materia⁵⁰².

La actividad en la implementación de este subtema (15% implementación intermedia y 31% iniciada) reflejan, por un lado, la creación y puesta en marcha, limitada, de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los Acuerdos (de aquí en adelante Instancia Étnica). Y, por el otro, la iniciación de disposiciones relacionados con el proceso de consulta previa, la participación efectiva de los pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo Final, su representatividad, medidas para el acceso a tierras, articulación entre JEP y los sistemas de justicia propia, y el proceso de implementación de los PDET.

La *Instancia Étnica* es el principal mecanismo contemplado para asegurar que la interpretación y la implementación de todos los componentes del Acuerdo Final incluyan el enfoque étnico. A la fecha, el funcionamiento de la Instancia Étnica ha sido limitado debido a la falta de financiamiento, la falta de un plan de trabajo concertado, y la falta de claridad acerca del alcance de su mandato, especialmente en relación con otras instancias previamente establecidas. Así mismo, existen dinámicas políticas internas que dificultan la cohesión y trabajo conjunto de la misma Instancia.

Resulta preocupante que no se han establecido mecanismos de interlocución regular con la CSIVI. Incluso durante las conversaciones sobre indicadores étnicos para el PMI, se llevaron a cabo conversaciones directamente con el Gobierno, y no necesariamente con la CSIVI. Así mismo, no

⁵⁰² Madhav Joshi y Jason Quinn, *Peace Accords Matrix Implementation Dataset*, V.1.5 (Julio 29 de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>



hay una interlocución fluida entre las dos instancias especiales. Las mujeres de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, rurales y urbanos (Mujeres de la Comisión Étnica), resaltan que esto limita la posibilidad de un seguimiento interseccional (como lo estipula el protocolo de funcionamiento de la Instancia Étnica⁵⁰³) y por consiguiente tiende a reproducir la invisibilización y exclusión de las mujeres afro, indígena y Rrom⁵⁰⁴.

No obstante, es importante resaltar que los logros que se obtuvieron en el marco de las conversaciones sobre indicadores étnicos para el PMI, constituyen un hito histórico. Haber logrado la inclusión de aproximadamente 97 indicadores, construidos sobre la propuesta conjunta de las tres agrupaciones étnicas más grandes del país, fue un proceso sumamente importante.

En cuanto a la *consulta previa*, con las comunidades indígenas y Rrom se acordó en febrero 2017 una ruta especial o mecanismo abreviado, para agilizar el proceso legislativo. No obstante, haciendo uso de dicho mecanismo solo se consultaron seis (6) iniciativas, de las cuales solo en cinco (5) se protocolizó la consulta (Ver Anexo G). Por otro lado, el 16 de mayo del 2017, en el marco de lo acordado sobre el mecanismo abreviado, la MPC presentó un paquete de proyectos de instrumentos normativos propuestos para la implementación del Capítulo Étnico en el marco general de implementación del Acuerdo Final de los cuales ninguno fue tramitado⁵⁰⁵. Esta falta de claridad sobre cuáles son los temas que debían ser sometidos a consulta previa y cuál era el alcance del derecho de la co-legislación, ha causado una sensación de engaño y molestia entre las autoridades tradicionales⁵⁰⁶.

En el caso de los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueras, hasta el 13 de julio del 2017 se concertó con el Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Amplio Alcance Susceptibles de Afectar a la Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (de aquí en adelante Espacio Nacional o ENCP), la ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas normativas tramitadas a través del mecanismo fast-track. Ese mismo día fue protocolizada la consulta sobre el proyecto de ley estatutaria de le JEP⁵⁰⁷. Si bien las normas tramitadas hasta esa fecha, fueron puestas a consideración ante el ENCP, la única oportunidad de participación de los delegados de dicho espacio fue mediante correo electrónico. Ahora bien, en el caso del Decreto 902 del 2017, la Corte Constitucional ha juzgado cumplido el requisito de consulta y diferenció cómo cada proceso se surtió con diferentes comunidades étnicas. En el caso de las comunidades indígenas se determinó

⁵⁰³ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” (Comunicado Conjunto No 18, 11 de abril, 2017).

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-18.aspx>

⁵⁰⁴ Mujeres de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, rurales y urbanos, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de mayo, 2018.

⁵⁰⁵ Mesa Permanente de Concertación (MPC), “Organizaciones indígenas radican iniciativas normativas en el marco del fast-track”, *MPC Indígena*, 16 de mayo de 2017, <https://mpcindigena.org/index.php/2014-01-09-07-38-36/actualidad-mpc-indigena/520-organizaciones-indigenas-radican-iniciativas-normativas-en-el-marco-del-fast-track>

⁵⁰⁶ Javier Betancourt, (Enlace Alta Instancia Especial con los Pueblos Étnicos) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero 2018.

⁵⁰⁷ Ministerio del Interior, “Consulta previa, concertación y protocolización del proyecto de ley estatutaria de la jurisdicción especial para la paz” (Acta Espacio Nacional de Consulta Previa, julio de 2017), https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/acta_consulta_previa_concertacion_y_protocolizacion_del_proyecto_de_ley_estatutaria_a_de_la_jurisdiccion_especial_para_la_paz.pdf





que el proceso cumplió con los criterios de la jurisprudencia constitucional. Para el caso del pueblo Rrom, se resaltó y reconoció el esfuerzo del Ministerio del Interior para proteger los derechos de esta comunidad aun cuando no se viera directamente afectada por el articulado del Decreto Ley. En el caso de las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, la Corte verificó que el Gobierno Nacional inició de buena fe y agotó la etapa de preconsulta en la cual, más allá del método empleado, se proveyó toda la información disponible y se contó con una participación activa y efectiva de las partes, por lo que a pesar de no llegar a un acuerdo específico se da por cumplido el requisito⁵⁰⁸. Avanzar con la regulación de la Consulta Previa, libre e informada, es un prerequisite necesario para la garantía de este derecho fundamental y la implementación efectiva de lo acordado en el Capítulo Étnico al respecto.

Así mismo, hace falta iniciar una conversación incluyente y propositiva, sobre la interpretación del derecho a la Objeción Cultural como garantía de no repetición, dada la ausencia de un referente normativo vigente.

La falta de garantías para la *participación efectiva* es una preocupación reiterada, especialmente a nivel territorial. Acceso a información, programas de pedagogía para la paz, y medidas que contemplen las necesidades particulares de los pueblos étnicos para acceder a información y físicamente participar en los espacios participativos, son generalmente mencionado como medidas para superar este tipo de dificultades⁵⁰⁹. El capítulo étnico hace especial énfasis en las instancias de planeación participativa y de resolución de conflictos territoriales. No obstante, su implementación depende del progreso de otras medidas, como, por ejemplo: mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra (Subtema 4), y la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (Subtema 26) y la reforma a la Ley Orgánica 152 de 1994 (Subtema 75). Como se presentó anteriormente, estos subtemas actualmente muestran ninguna o mínima implementación.

En lo que se refiere a la *representación de autoridades tradicionales en instancias creadas por el Acuerdo Final*, se han observado avances principalmente en el marco de la creación de la Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR). Casi una cuarta parte (8) de los 38 magistrados de la JEP se auto identifica como indígena, negro, afrocolombiano, raizal o palenquero. De los 18 jueces del tribunal, una es indígena Kankuama⁵¹⁰. Así mismo, se resalta la selección de una integrante y un suplente adicional en representación de las mujeres negras,

⁵⁰⁸ Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No.26. Sentencia C-073/18, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger, julio 12 de 2018.

⁵⁰⁹ Se hicieron denuncias públicas durante la primera audiencia étnica nacional de la Procuraduría. Luis Fernando Arias, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre, 2017); Víctor Vidal, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre, 2017); También en la Orinoquía exigieron los jóvenes indígenas inclusión y participación en el proceso de paz. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “Declaración del Primer Encuentro de Jóvenes de la MacroOrinoquía – ONIC”, ONIC, 21 de junio de 2017, <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1911-declaracion-del-primer-encuentro-de-jovenes-de-la-macro-orinoquia-onic>; “Foro Internacional, Territorios, mujeres y paz, Buenaventura” (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc, Buenaventura, 14 de noviembre de 2017).

⁵¹⁰ Juan Esteban Lewin, “La JEP quedó con magistrados menos penalistas y más plurales de lo usual”, *La Silla Vacía*, 26 de septiembre de 2017, <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/la-jep-con-unos-magistrados-sin-precedentes-62712>



afrocolombianas, raizales y palenqueras para la Instancia Especial de Género⁵¹¹, atendiendo a un déficit representativo importante que ponía en riesgo la inclusión efectiva del enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación. La inclusión representativa constituye una condición mínima para asegurar la implementación efectiva del enfoque transversal étnico.

Los *mecanismos de articulación entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)* son contemplados en el Acto Legislativo 001 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”⁵¹², y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz⁵¹³. Así mismo, se destaca el Acuerdo 001 de 2018 de la Sala Plena de la JEP (“Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”) en la cual se reconoce y reglamenta la articulación con las varias jurisdicciones étnicas en el país, incluyendo la justicia propia de los Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, y los Rrom⁵¹⁴. No obstante, la materialización de estos mecanismos de articulación depende de la formulación y adopción de normas y procedimiento de la JEP y su consulta ante las autoridades tradicionales.

Frente a la *Reforma Rural Integral* el Decreto Ley 902 de 2017 menciona a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas relativas al acceso a la tierra y la formalización, y reconoce la autonomía, la victimización diferenciada, la relación especial con la tierra, el territorio y los diversos sistemas propios de producción. Así mismo incluye un programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom⁵¹⁵. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Ley. En particular, el artículo 19, el cual establece los recursos para el saneamiento o la reubicación de las tierras pertenecientes a comunidades indígenas, fue declarado exequible “bajo el entendido de que se refiere también a las demás comunidades étnicas”⁵¹⁶. En este sentido, la Corte determinó que la disponibilidad de recursos y bienes del Fondo de Tierras para sanear y reubicar exclusivamente los casos identificados para comunidades indígenas es una medida genera un patrón de exclusión injustificable, por lo tanto, las acciones dirigidas al saneamiento deben beneficiar a los territorios de todas las comunidades étnicas que se encuentren ocupados al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas

⁵¹¹ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “Se selecciona mujer afrodescendiente y suplentes para la Instancia Especial de Mujeres” (Comunicado Conjunto No 21, 18 de diciembre 2017). <https://csivi.co/comunicados/ccno21-selecciona-mujer-afrodescendiente-y-suplentes-para-la-instancia-especial-de>

⁵¹² Acto Legislativo 001 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones” 4 de abril de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

⁵¹³ Ley Estatutario 008 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara. “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.”

⁵¹⁴ Sala Plena de la Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo 001 de 2018, 9 de marzo, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁵¹⁵ Decreto 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras,” 29 de mayo 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

⁵¹⁶ Corte Constitucional. Comunicado de prensa No. 26. Sentencia C – 073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. 12 de julio de 2018.





comunidades. A la fecha no hay mayor avance en la implementación de este decreto en términos materiales.

En cuanto el *acceso y uso de la tierra* es importante analizar las posibles consecuencias de la reforma propuesta a la Ley 160 de 1994. Dicha ley se encuentra en proceso de consulta previa con los pueblos étnicos. No obstante, la propuesta ha recibido críticas importantes por parte de varios actores, incluyendo la Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierra. En su pronunciamiento ante la MPC y CNTI en marzo de 2018, la Procuradora Delegada afirmó que la propuesta va en contra del espíritu del Acuerdo Final y no contempla en absoluto el derecho de los pueblos indígenas. Alertó que la propuesta puede violar el derecho a la no regresividad (particularmente en lo establecido en el Decreto 233 de 2014) y puede servir como una herramienta de despojo a los pueblos ancestrales⁵¹⁷.

Respecto al proceso de los *PDET*, durante el 2017, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desarrolló tres procesos diferenciales para la concertación de las rutas metodológicas especiales con los pueblos étnicos. No obstante, tanto a nivel nacional como a nivel regional, autoridades tradicionales expresaron preocupación sobre los avances en la implementación de los PDET sin que estos hayan sido consultados y por la falta de articulación con los planes de vida y/o salvaguardas existentes⁵¹⁸. En marzo se logró un acuerdo entre la ART y la Instancia Étnica, posterior solicitud de la Procuraduría General de la Nación, sobre la ruta especial de consulta para la implementación de los PDET en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas⁵¹⁹. No obstante, sigue llegando reportes de incumplimiento e incluso desconocimiento de la ruta acordada por parte de la ART a nivel territorial. Esta tensión entre las dinámicas territoriales y las dinámicas nacionales es un reto que requiere una mayor coordinación institucional y un mayor flujo de información entre todos los actores involucrados en los diferentes niveles estatales.

En materia de la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, si bien se ha reportado algunos acuerdos locales con comunidades étnicas, no hay evidencia de una estrategia nacional, diseñada y concertada con las autoridades tradicionales para cumplir con lo acordado en el capítulo étnico en este punto⁵²⁰. La Corte Constitucional, en el marco del control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017 que crea el PNIS, encontró la normativa ajustada

⁵¹⁷ Procuraduría General de la Nación, “Alertas sobre la reforma de la ley 160/94” (Mesa Permanente de Concertación, Hotel Inter Bogotá, Bogotá, 13 de marzo 2018).

⁵¹⁸ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC),

“Declaración de los Pueblos Indígenas del Sur del Tolima en el marco del II Encuentro de Intercambio Cultural Día de la Resistencia”, 13 de octubre, 2017. <http://www.onic.org.co/noticias/2102-declaracion-de-los-pueblos-indigenas-del-sur-del-tolima-en-el-marco-del-ii-encuentro-de-intercambio-cultural-dia-de-la-resistencia>; Edgar Alberto Velasco Tumiña, “Acuerdos de paz y su implementación” (intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre 2017).

⁵¹⁹ Instancia Especial de Alto Nivel con los pueblos étnicos/Agencia de Renovación del Territorio (ART), “Acta Acuerdo IANPE-ART”, Bogotá, 6 de marzo, 2018.

⁵²⁰ Referente el Punto 4 del Acuerdo, el Capítulo Étnico contempla: la participación efectiva y consulta en el diseño y ejecución de los Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y los planes inmediatos; el respeto y la protección de los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito; y el enfoque étnico como criterio de priorización de los territorios. Incluyendo los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 201.





a la constitución, contrario a lo que algunos consideran una omisión legislativa, al no incluirse como destinatarios del programa a los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombianas⁵²¹. Varias organizaciones de la sociedad civil han propuesto un decreto especial para el desarrollo del PNIS el marco de lo acordado en Capítulo Étnico del Acuerdo Final⁵²². No es un asunto menor, pues 27% de los cultivos de uso ilícito están ubicados en resguardos indígenas o territorios colectivos, según el reporte anual de SIMCI de 2017⁵²³.

Por otra parte, es imprescindible avanzar en el fortalecimiento de los *sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos* y su articulación con el sistema de protección y garantías de seguridad contemplado en el Acuerdo, en especial, a la luz de la sobre-representación de las personas indígenas entre los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos asesinados⁵²⁴. La situación de inseguridad y falta de garantías de protección en el territorio también afecta de forma negativa el programa especial de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaverál (Córdoba), así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó. El 26 de noviembre, 2017, por ejemplo, fue asesinado Mario Calderón, líder reclamante de tierras del Consejo Comunitario de Curvaradó⁵²⁵. A la fecha, no hay evidencia de medidas tomadas por parte del Gobierno para fortalecer los sistemas de seguridad propias de los pueblos étnicos. Por ejemplo, el Decreto 660 de 2018 sobre el Programa de Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios ni menciona la Guardia indígena y la Guardia cimarrona. Tampoco se garantiza la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación de este decreto, ni fue consultado con los pueblos étnicos. La Instancia Étnica ha formulado un manifiesto que especifica una serie de medidas urgentes incluyendo entre otras: la creación concertada de un espacio de Alto Nivel la implementación y seguimiento a la protección individual y colectiva en los territorios; la adopción de las medidas presupuestales, jurídicas, económica e institucionales necesarias para garantizar el fortalecimiento

⁵²¹ La Sala consideró que el Decreto Ley 896 de 2017 es una norma de carácter general y que la participación dentro del Programa de sustitución es de carácter voluntario, en el sentido de requerir el consentimiento de todos aquellos que quieran participar dentro del mismo, lo que impide la configuración de la omisión legislativa solicitada. Corte Constitucional de Colombia, EXPEDIENTE RDL-022-SENTENCIA C-492/17, <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2003%20de%20agosto%20de%202017.pdf>

⁵²² Luis Fernando Arias, “Intervención ciudadana en el marco del control automático de constitucionalidad del Decreto 896 de 2017 por el cual se crea por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS-”, Corte Constitucional Colombiana, 22 de junio, 2017. <https://es.scribd.com/document/359313495/INTERVENCION-Intervencion-ONIC-Decreto-896-de-2017-PNIS>; Cristian Mantilla, “#Atención Continua 2º Día Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular en Mesa Única de Negociación con Gobierno Nacional”, *Cumbre Agraria, campesina, étnica y popular*, 15 de febrero, 2018.

<https://www.cumbreagraria.org/atencion-continua-2o-dia-cumbre-agraria-campesina-etnica-y-popular-en-mesa-unica-de-negociacion-con-gobierno-nacional/>

⁵²³ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”, *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)/ Gobierno de Colombia*, junio 2017. https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

⁵²⁴ ONU Derechos Humanos. Documento preliminar interno: Situación De Líderes y Líderesas Defensores (As) De Derechos Humanos 2017. 07 octubre 2017; Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo 010-017 SAT. Marzo 2017. Pp.17.; Somos Defensores. Informe Semestral Enero – junio 2017. Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia, SIADDHH. Bogotá, agosto 16 de 2017. p. 49

⁵²⁵ María Eugenia Mosquera, “Asesinan a Mario Castaño, Líder Reclamante de Tierras en el Chocó”, *Contagio Radio*, 27 de noviembre 2017. <https://www.contagioradio.com/asesinan-a-mario-castano-lider-reclamante-de-tierras-en-el-choco-articulo-49479/>





de los mecanismos de autoprotección, como la Guardia Indígena y cimarrona; y agilizar la creación del decreto de protección colectiva y comunitaria de los pueblos indígenas⁵²⁶.

En lo que se refiere al *desminado humanitario*, sólo a tres (3) de las ocho (8) comunidades priorizadas para este proceso mencionadas en el capítulo étnico se les ha asignado operador y en ninguna se han iniciado actividades de limpieza según la base de datos oficial de Descontamina Colombia⁵²⁷. La falta de avances en el desminado humanitario dificulta la llegada de otros beneficios de la paz a estos pueblos particularmente vulnerables, como los programas especiales de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios, la sustitución de cultivos para el uso ilícito y algunos proyectos productivos y de desarrollo humano. Adicionalmente, la situación de seguridad pone en riesgo la implementación del desminado priorizado en varios partes del país. Por ejemplo, la Organización Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) ha denunciado la presencia de grupos armados en sus territorios y la amenaza de sembrar minas antipersonales⁵²⁸.

En términos de acciones que aún hace falta implementar, es importante mencionar el programa especial de armonización para la *reincorporación* de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos y de una *estrategia pedagógica y comunicativa* de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.

En el caso de las entidades gubernamentales hace falta conocimiento básico sobre lo que significa e implica implementar un enfoque étnico y cómo se traduce a políticas públicas. Hace falta creatividad y flexibilidad en el diseño de espacios participativos o de concertación con los pueblos étnicos que sean más eficientes y efectivos, sin perder de vista las necesidades particulares que este tipo de espacios requiere, incluyendo métodos, tiempos y consideraciones logísticas entre otros factores. A esto se suma un reto relacionado con las actitudes y percepciones engranadas en la sociedad y la maquinaria estatal, que hace que se tienda a percibir la inclusión de los enfoques transversales como un obstáculo para la implementación. Un caso concreto es el de la consulta previa, libre e informada, derecho fundamental establecido por el Convenio 169 de la OIT, a la cual el Presidente mismo ha llamado “un dolor de cabeza”⁵²⁹. Este tipo de discurso público aporta a la estigmatización de los pueblos étnicos, contrario al espíritu del Acuerdo y lo contemplado en la sección 2.2.4. sobre garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización. Es importante cambiar este discurso público y promover una actitud propositiva con la que la inclusión de los enfoques transversales se entienda y aprecie como una condición necesaria para una paz incluyente, transformadora y sostenible.

⁵²⁶ Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos/Comisión Étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales, “Mandato respecto a los Sistemas de protección territorial, colectiva e individual de los pueblos Étnicos.”, *Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos*, 27 de abril, 2018.

⁵²⁷ Pueblo Embera en Ituango, Antioquia, el pueblo Nukak en Mapiripán, Meta, y los consejos comunitarios Alto Mira y Frontera y Río Chagüí en Buenos Aires, Nariño. Ver: <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/municipios-asignados.aspx>

⁵²⁸ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “Grupos armados ilegales amenazan nuestro Katsa Su”, 6 de septiembre de 2017. <http://www.onic.org.co/comunicados-regionales/2032-grupos-armados-ilegales-amenazan-nuestro-katsa-su>

⁵²⁹ Caracol Radio, “‘La Consulta Previa se nos ha vuelto un dolor de cabeza’: Santos”, *Caracol Radio*, 12 de mayo, 2016. http://caracol.com.co/radio/2017/05/13/politica/1494628187_568907.html





El subtema del **Componente Internacional de Verificación (CIV)** contiene seis disposiciones que han sido implementadas completamente (100%).

Con el pronunciamiento de los notables el 4 de enero de 2018, basado en los insumos entregados por la Secretaría Técnica del CIV⁵³⁰ y la entrega del primer informe público del Instituto Kroc en noviembre de 2017⁵³¹, a la fecha, el Componente Internacional de Verificación (CIV) está efectivamente implementado desde enero 2018. Los pronunciamientos de los notables son particularmente importantes en la coyuntura política actual, ya que pueden contrarrestar la desinformación sobre la implementación del Acuerdo Final y su instrumentalización para fines políticos. Así mismo, los pronunciamientos pueden ayudar a cultivar confianza y apoyo popular al proceso de paz. Durante la sesión ampliada de la CSIVI el pasado 5 de mayo de 2018 en la ciudad de Cartagena, los tres componentes de la CIV estuvieron presentes. Se destaca la publicación del informe especial sobre el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final por parte de la Secretaría Técnica del CIV en junio⁵³².

El tiempo requerido para la aprobación de la metodología del Instituto Kroc y la falta de garantías para el financiamiento de la Secretaría Técnica constituyen retrasos en la implementación del CIV. Particularmente, el retraso en la asignación de financiamiento para la Secretaría Técnica ha afectado la producción y entrega de insumos para los pronunciamientos de los notables⁵³³. Por lo tanto, los Notables han jugado un papel menos protagónico de lo esperado por muchos actores, incluyendo a los asesores de CSIVI-FARC⁵³⁴. Es clave que se saque el mayor provecho del poder simbólico que los Notables tienen para enviar mensajes confiables e imparciales, sobre el estado del avance de la implementación, brindar recomendaciones de solución a los retos identificados, y facilitar la solución de diferencias. Así mismo, es crucial que el nuevo Gobierno, como parte integral de la CSIVI, continúe aprovechando el apoyo brindado por parte de la comunidad internacional, especialmente ante eventuales ajustes a la política de paz para que estos no tengan efectos adversos en términos de estabilidad política y los niveles de violencia. Vale la pena recordar que los mecanismos de verificación hacen parte de las salvaguardas que tienden a aumentar la tasa de implementación en más de un 41%.

La puesta en marcha de la Misión Política de las Naciones Unidas para la verificación de la reincorporación y la implementación de medidas de protección y seguridad, y la renovación del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU

⁵³⁰ Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)-Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Reporte para los Verificadores Internacionales Cartagena - 4 de enero 2018”, 28 de diciembre, 2017; Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)-Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto: Retos y Planteamientos de Impulso”, 28 de diciembre, 2017;

⁵³¹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame, “Informe sobre el Estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia”, (noviembre, 2017), http://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

⁵³² Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Primer Informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2), la CSIVI y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto”, (Bogotá, junio 2018), <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/606-primer-informe-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz.html>

⁵³³ “Reunión Secretaría Técnica CIV”, (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc), 5 de febrero, 2018.

⁵³⁴ Tanja Nijmeijer y Veronika Holker (Asesoras del equipo técnico CSIVI-FARC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 15 de marzo de 2018.





derechos humanos) también hacen parte del CIV y a la fecha han cumplido con sus compromisos y por tanto reflejan niveles de implementación completa.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas II encargada de verificar la implementación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, ha sido de vital importancia para la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, debido, entre otras cosas, a su despliegue a nivel regional y local, trabajo con las comunidades, articulación con las otras agencias de Naciones Unidas y demás actores internacionales, además de las instituciones públicas de todos los niveles. Esta Misión de Verificación fue aprobada por un período inicial de 12 meses a partir del 26 de septiembre de 2017 mediante la resolución No. 2366 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁵³⁵, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final. Para dar continuidad al trabajo que ésta viene desarrollando y no perder los avances en los territorios, el próximo gobierno debe tener como una de sus prioridades pedir la extensión de su mandato. Dada las condiciones cambiantes en los ETCR, la aparición de reasentamientos de FARC y la situación de seguridad de los municipios priorizados, es probable que la extensión de su mandato aborde estos temas.

Vale la pena mencionar que en marzo terminó el mandato del Alto Comisionado Todd Howland y la acreditación temporal otorgada al nuevo Comisionado Alberto Brunori no proporciona las condiciones necesarias para realizar el trabajo que le corresponde⁵³⁶. En mayo, esta situación no se había resuelto y más de 450 organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y personas individuales han firmado una carta al presidente exigiendo una acreditación permanente⁵³⁷. El representante de OACNUDH se posesionó formalmente el 21 de marzo con acreditación provisional hasta diciembre de 2018 lo cual no hace posible que pueda cumplir cabalmente su mandato como verificador de la implementación del Acuerdo Final en materia de derechos humanos. Esta situación invita al nuevo gobierno a garantizar la sostenibilidad de los mandatos otorgados a las diferentes entidades encargados de hacer seguimiento y verificar la implementación del Acuerdo Final, especialmente en mira del cambio de Gobierno y la renovación del mandato de la segunda Misión de Naciones Unidas en septiembre.

La presencia de actores internacionales en los procesos de estabilización y transición no solamente cumple la función técnica de verificar la implementación, sino aporta al acceso a información confiable, y así mismo, puede facilitar el diálogo entre diferentes actores claves del proceso por brindar espacios seguros de intercambio y construcción colectiva de información y análisis sobre los avances, retos y soluciones creativas para las dificultades encontradas. Esto suma a la construcción de confianza en el proceso y aumenta el costo político de un proceso fallido. Así

⁵³⁵ https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2366_consejo_seguridad_naciones_unidas_segunda_mision_en_colombia.pdf

⁵³⁶ Natalia Herrera Durán, “Con una acreditación temporal no puedo dirigir la oficina de DD.HH. de la ONU: Alberto Brunori”, *El Espectador*, 7 de abril, 2018. <https://colombia2020.elespectador.com/pais/con-una-acreditacion-temporal-no-puedo-dirigir-la-oficina-de-ddhh-de-la-onu-alberto-brunori>

⁵³⁷ Presidencia de la Republica, “Ref: Acreditación del nuevo Representante para Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)”, Bogotá, 8 de mayo, 2018. <http://www.movimientodevictimas.org/sites/default/files/Carta%20solicitud%20de%20acreditacion%202.pdf>





mismo, los avances en este subtema, y especialmente la no objeción por parte de la CSIVI de hacer los informes del Instituto Kroc públicos, ayuda a proveer información imparcial sobre la implementación del Acuerdo Final y puede facilitar la labor de las veedurías ciudadanas, las distintas iniciativas de pedagogía de paz, e incluso contribuir a resolver diferencias sobre la interpretación del Acuerdo en el marco de la CSIVI u otras instancias contempladas para este fin⁵³⁸.

El subtema sobre el **Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) y otras medidas para la implementación**, está compuesto por seis disposiciones. De estas, cuatro (67%) cuentan con niveles de implementación mínima, una (17%) se encuentran en un nivel de implementación intermedia, y la disposición restante (17%), se ha implementado completamente.

Este subtema establece varios mecanismos que buscan garantizar el financiamiento y el manejo transparente de los recursos destinados para la implementación del Acuerdo Final y, por tanto, se complementa con el subtema que contempla las medidas y programas para incorporar el Acuerdo con los ciclos de planeación y financiación territorial y nacional. Si bien a la fecha se observan avances significativos en este subtema es importante agilizar el ritmo de su implementación. Particularmente las medidas de transparencia y acompañamiento especial por parte de las entidades de control son imprescindibles para reducir cualquier sospecha de corrupción y aumentar la confianza y apoyo popular en el proceso de paz.

Por un lado, el Gobierno ha creado varios mecanismos que buscan promover la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo Final, incluyendo incentivos tributarios⁵³⁹. Adicionalmente, a través del Decreto 1650 de 2017 se crearon las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), con el fin de otorgar beneficios tributarios para las empresas que desarrollen proyectos de desarrollo en las mismas⁵⁴⁰. 344 municipios han sido priorizados para el régimen especial de tributación y el programa Obras por Impuestos. Grandes contribuyentes dedicados a la actividad portuaria y sociedades dedicadas a la minería y explotación de hidrocarburos o servicios conexos no tienen beneficios⁵⁴¹. Para proyectos Obras por Impuestos, la ART gestiona el banco de proyectos. Hasta la fecha han sido debidamente viabilizados y registrados 27 proyectos relacionado con la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación e infraestructura vial en 28 municipios ZOMAC en 14 departamentos. Así mismo, se cuenta con 27 empresas que tienen una solicitud válida de vinculación de impuestos en uno de estos proyectos. No obstante,

⁵³⁸ Que la CSIVI no objetara la publicación del Informe del Instituto Kroc, no implica que compartan o estén de acuerdo con sus contenidos. De hecho, en algunos elementos, tanto el Gobierno como las FARC han expresado desacuerdo con las conclusiones del Instituto Kroc.

⁵³⁹ Este mecanismo de obras por impuestos no entró en vigencia sino hasta 2018. “Empresarios podrán pagar impuestos con obras en zonas afectadas por el conflicto”, *Presidencia de la República*, 22 de Noviembre del 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171122-Empresarios-podran-pagar-impuestos-con-obras-en-zonas-afectadas-por-el-conflicto>;

⁵⁴⁰ Decreto 1650 de 2017, “Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016”, 9 de octubre 2017.

⁵⁴¹ Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, “Incentivos para el sector privado en la construcción de paz”, *Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto*, 26 de mayo de 2017, <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/direccion-de-inversion-privada-para-el-posconflicto.aspx>





aún no se observa implementación efectiva a nivel territorial⁵⁴². Igualmente hay otras iniciativas estatales, como por ejemplo la Estrategia de Turismo y Paz del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que aporta a la construcción de paz. Sin embargo, son proyectos iniciados previa la firma de Acuerdo Final y su desarrollo sucede de manera independiente al mismo⁵⁴³.

Adicionalmente, la Dirección de Inversión Privada de la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, creada por el Decreto 672 del 26 de abril 2017⁵⁴⁴, tiene la función de promover la participación del sector privado y gestionar y coordinar la articulación entre la inversión pública y privada para la ejecución de los programas y proyectos en el marco del posconflicto⁵⁴⁵. No obstante, no hay avances significativos en términos de la implementación efectiva de algún proyecto, salvo dos pilotos en Meta y Putumayo con aproximadamente 25 beneficiarios. Asesores de la dirección nombran el factor tiempo y recursos económicos como el principal obstáculo para lograr mayores avances⁵⁴⁶.

En cuanto al estímulo para la recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional, se han creado cuatro fondos: el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, y el Fondo Colombia Sostenible-BID⁵⁴⁷. Estos cuatro fondos son parte integral del Fondo Colombia en Paz (FCP) el cual funciona como un fondo de fondos y articula la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de las diferentes fuentes. A saber: la cooperación internacional, el sector privado, el Presupuesto General de la Nación (PGN), del Sistema General de Regalías (SGR) y del Sistema General de Participaciones (SGP)⁵⁴⁸.

De acuerdo con el Informe Semana del FCP con corte al 20 de julio, el Fondo cuenta con el compromiso de 415.6 millones USD por parte de la cooperación internacional. Aproximadamente 232.5 millones USD han sido desembolsados a los cuatro fondos creados para este fin, los cuales cuentan con una ejecución conjunta de 57.5%⁵⁴⁹. Ahora bien, vale la pena destacar que la cooperación internacional no-reembolsable durante el 2017, según datos de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), suma más de 660 millones de dólares, siendo el monto más

⁵⁴² Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, "Dirección de Inversión Privada para el Posconflicto", Gobierno de Colombia, 6 de abril de 2018, <https://drive.google.com/file/d/113IXxPNTQKocC2N0qQFDWCY0JvYt911f/view>

⁵⁴³ Ministerio de comercio, industria y turismo, "Turismo y paz", Dirección de Análisis Sectorial y promocional, 18 de marzo, 2018. http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/34045/turismo_y_paz

⁵⁴⁴ Decreto 672 de 2017, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 26 de abril 2017, Presidencia de la Republica.

⁵⁴⁵ Alta consejería presidencial para el posconflicto, Colombia Renace, "Incentivos para el sector privado en la construcción de paz", Gobierno de Colombia, 21 de marzo, 2018. <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Documents/Obras-por-Impuestos.pdf>

⁵⁴⁶ Juliana Toral, Sergio Atehortua (Asesores de la Dirección de Inversión Privada de la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 21 de marzo 2018.

⁵⁴⁷ "Colombia en Paz, un Fondo de Fondos para llegar a los territorios afectados por el conflicto" *Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto*, 14 de febrero del 2017, <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170214-Colombia-en-Paz-un-Fondo-de-Fondos-para-llegar-a-los-territorios-afectados-por-el-conflicto.aspx>

⁵⁴⁸ Decreto 691 de 2017, "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el 'Fondo Colombia en Paz (FCP)' y se reglamenta su funcionamiento," 27 de abril, 2017, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

⁵⁴⁹ Gobierno de Colombia, "Informe semanal Fondo Colombia en Paz – Informe no. 15", Gobierno de Colombia, 16 al 20 de julio, 2018





alto que ha registrado la Agencia desde su creación en el año 2011.⁵⁵⁰ Estos recursos incluyen también otros fuentes de financiación que de forma indirecta aportan a la implementación del Acuerdo y refleja el compromiso de la comunidad internacional con el proceso de paz en Colombia.

Adicionalmente han sido asignados al FCP 1.150.270.000.000 COP por parte del PGN, de los cuales 66,4% han sido comprometidos⁵⁵¹, lo cual no necesariamente se traduce a una ejecución efectiva a nivel territorial. Más de la mitad de los fondos del PGN han sido comprometidos con la sustitución de cultivos ilícitas (510.000.000.000 COP)⁵⁵². Se resalta que no todos los fondos del PGN destinados para la implementación del Acuerdo Final son canalizados a través del FCP. En total fueron 1,8 billones de pesos asignados para el posconflicto en 2017. Para el 2018 se ha presupuestado 2.4 billones de pesos⁵⁵³.

Asesores de la CSIVI-FARC han expresado preocupación por tratarse de un monto incluso inferior de lo esperado según los montos indicativos mencionados en el PMI (129.5 billones de pesos durante 15 años, de los cuales 36% corresponde al PGN)⁵⁵⁴. Un monto según las FARC muy por debajo de los costos reales de la implementación y que no toma en cuenta que la versión final del PMI comparado con el primer borrador presentado ante la CSIVI, contiene más de 400 indicadores adicionales⁵⁵⁵. Estas preocupaciones sobre el desfinanciamiento de la implementación son compartidas por otros sectores de la sociedad, como por ejemplo los pueblos étnicos⁵⁵⁶.

Si bien es difícil calcular el costo exacto de un proceso de paz es importante que el Estado brinde todos los insumos y herramientas necesarios para que se pueda llevar a cabo una conversación transparente e incluyente sobre los aspectos financieros de la implementación. Esto en aras de cumplir con los principios generales para la implementación incluidos en el Acuerdo referente a la eficacia, eficiencia e idoneidad, por un lado, y la transparencia, control social y lucha contra la corrupción por el otro. Aunque el cuestionamiento público por parte de los órganos de control sobre la gestión del FCP a principios de abril de 2018 ha levantado este asunto al primer plano de la agenda pública⁵⁵⁷, es importante resaltar que una gestión pública transparente y bajo los

⁵⁵⁰ APC-Colombia, “Colombia recibió más de 660 millones de dólares de Cooperación Internacional en el 2017”, 13 de marzo, 2018.

<https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-recibio-mas-de-660-millones-de-dolares-de-cooperacion-internacional-en-el-2017>

⁵⁵¹ Gobierno de Colombia, “Informe semanal Fondo Colombia en Paz – Informe no. 15”, Gobierno de Colombia, 16 al 20 de julio, 2018

⁵⁵² Decreto 691 de 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, 27 de abril, 2017.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

⁵⁵³ Ministerio de Hacienda, “Boletín 151, Presupuesto 2018 por \$235 billones: sensato, realista, responsable, que cumple con la regla fiscal y el compromiso social”, Julio 28, 2017. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revisión=latestreleased

⁵⁵⁴ “Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera”, 21 de marzo, 2018.

⁵⁵⁵ José Francisco Puello Socarrás, Diego García (asesores del equipo técnico de la CSIVI – FARC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo de 2018.

⁵⁵⁶ Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos Ampliada, Observaciones del Equipo Kroc durante la Mesa de concertación con el Gobierno sobre indicadores étnicos para el PMI, octubre-diciembre 2017; “La paz en tiempos de vacas flacas”, *Semana*, 19 de septiembre, 2017. <http://www.semana.com/nacion/articulo/presupuesto-para-el-posconflicto-por-debajo-de-lo-necesario-para-consolidar-la-paz/536918>

⁵⁵⁷ Ver, por ejemplo, “El lío por el dinero de la chequera para la paz”, *El Espectador*, 6 de abril de 2018.

<https://www.elspectador.com/noticias/judicial/el-lio-por-el-dinero-de-la-chequera-para-la-paz-articulo-748597>; “Fiscalía investiga supuestas irregularidades en proyectos para los desmovilizados de las Farc”, *El Espectador*, 5 de abril de 2018.

<https://www.elspectador.com/noticias/judicial/fiscalia-investiga-supuestas-irregularidades-en-proyectos-productivos-para-los-desmovilizados-de-las-articulo-748323>





estándares más altos de gestión pública y rendición de cuentas debe ser siempre una prioridad del Estado.

En este orden de ideas, se destaca como parte fundamental de este subtema, el Decreto 1829 de 2017 que crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)⁵⁵⁸. Avanzar en la implementación del SIIPO es un prerequisite para que se den avances en las otras medidas de rendición de cuentas y acceso a la información pública sobre la implementación. Estas medidas son también insumos fundamentales para las veedurías ciudadanas contempladas en el Punto 2 y la pedagogía y difusión del Acuerdo y su implementación.

Finalmente, otro avance en la implementación de este subtema es la creación de la Unidad Delegada para el Postconflicto, a cargo de la Contraloría General de la Nación. Esta Unidad fue creada en mayo 27 de 2017 mediante el Decreto 888 e inició funciones a comienzos de 2018. La Unidad fue creada con el objeto de hacer seguimiento fiscal a la implementación del Acuerdo Final. En el decreto de creación se menciona como sus funciones principales: monitorear todas las acciones relacionadas con el control y vigilancia que se desarrollen desde la Contraloría y que estén relacionadas con la implementación de los Acuerdos. Esto incluye la producción del informe plurianual de inversión y el monitoreo de gestión financiera en los recursos empleados para la implementación. Durante el transcurso de 2018 estará trabajando en la aplicación de auditorías a varias entidades y el 30 de agosto está previsto que la Unidad presente un informe al Congreso de la República⁵⁵⁹. Tanto el Decreto 1829 de 2017 como la creación de la Unidad Delegada, reflejan el 50% de implementación mínima de este subtema.

A pesar de los avances mencionados, se han presentado algunos retos en la implementación de este subtema. En lo que se refiere a la participación del sector empresarial, como se mencionó anteriormente, el Gobierno ha creado varios mecanismos para promover su participación en la implementación del Acuerdo. Sin embargo, las contribuciones del sector privado aún son tímidas.

Este sector aún desconoce la importancia de su papel en el posconflicto y considera que no se ha facilitado la información ni generado la confianza necesaria para que lo hagan. En general los empresarios no consideran estar bien informados sobre los incentivos y programas que existen para favorecer su participación en la construcción de paz y la percepción negativa que tienen algunos en el sector frente a los Acuerdos, responde en gran medida a un alto nivel de desinformación⁵⁶⁰. La visibilización de buenas prácticas e intercambio de experiencias internacionales puede ayudar a informar sobre cómo el sector puede aportar y cuáles son los incentivos y posibles beneficios de contribuir a la construcción de paz.

Promover la participación del sector privado es importante porque puede servir como una “fuerza estabilizadora” durante el proceso de implementación. Por un lado, puede proporcionar

⁵⁵⁸ Decreto 1829 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto”, 7 de noviembre de 2017.

⁵⁵⁹ Diego Dorado (Director Unidad delegada para el postconflicto de la Contraloría General de la República) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero del 2018.

⁵⁶⁰ “Reunión Agenda Empresarial para la Paz” (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc) 7 de febrero de 2017.



oportunidades laborales y ayudar a la reincorporación de excombatientes de las FARC-EP brindando oportunidades a quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad frente al reclutamiento por parte de grupos armados ilegales, incluyendo disidencias de las FARC-EP. Por otro lado, el sector privado puede apoyar a la construcción de paz, especialmente en relación con el desarrollo rural, acceso al mercado, y el fortalecimiento de una cultura democrática y el respeto de los Derechos Humanos. Así lo afirma David Cortright del Instituto Kroc cuando dice que: “Las empresas también juegan un papel positivo e importante con sus estrategias de mercadeo y comunicación. El sector privado es usualmente mucho mejor que el gobierno en desarrollar narrativas convincentes. Esta capacidad puede resultar beneficiosa cuando se trata de crear una mayor cohesión social y de enfatizar el valor positivo de la paz y la cooperación”⁵⁶¹.

En lo que respecta al SIPO, si bien ha sido iniciado formalmente, y con la directiva presidencial 02 del 28 de marzo del presente año se creó la expectativa de su puesta en marcha pública para el 16 de abril⁵⁶², aún no está funcionando. El cuestionamiento de la transparencia del manejo de los recursos del FCP dejó en claro la necesidad urgente de poner en marcha esta medida. Al mismo tiempo hay sospechas de conflicto de interés en la adjudicación del contrato para el desarrollo del sistema SIPO en la cual se encontró beneficiado la pareja sentimental de la directora del FCP quien fue despedida después el desarrollo de estos sucesos⁵⁶³. Debe ser una prioridad resolver cualquier inconsistencia en la gestión del SIPO y poner esta herramienta de transparencia en marcha, incluyendo garantías para su funcionamiento en el largo plazo. La creación de un sistema unificado que concentra toda la información relacionada con la implementación del Acuerdo Final, haciendo uso de las nuevas tecnologías para hacer esa información más accesible para todos los ciudadanos, tomando en cuenta capacidades diferencias, sigue siendo una necesidad y un servicio público reiteradamente solicitado en territorio.

No obstante, es importante tener en cuenta que, con el SIPO y otras medidas incluidas en el Acuerdo para el monitoreo y control, hay una percepción de que se están duplicando esfuerzos. Por lo tanto, es importante articular todos los sistemas de información que existen en las entidades públicas y promover una apropiación de los nuevos instrumentos institucionales para la implementación del Acuerdo Final. Esto no solamente requiere fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos, sino una construcción colaborativa que tome en cuenta conocimientos y prácticas institucionales previas, en línea con el principio general de la implementación de “construir sobre lo construido”.

Los mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas del proceso son claves para la legitimidad de la implementación. Esto es particularmente importante en la época electoral,

⁵⁶¹ David Cortright (Director de Estudios Políticos y de la Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EE.UU.), “Construyendo paz a través del desarrollo del sector privado,” Fundación Ideas para la Paz (FIP), Bogotá, octubre, 2017.

⁵⁶² Directiva presidencial 02 del 2018 “Sistema Integrado de Información para el Posconflicto”, 28 marzo 2018.

⁵⁶³ “¿Qué Pasa Con La Plata De La Paz?”. 2018. *Semana.Com*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/plata-del-posconflicto-pone-en-riesgo-implementacion-de-la-paz/562814>.



teniendo en cuenta el bajo apoyo popular y confianza hacia el proceso de paz, y la creciente percepción de corrupción e incumplimiento por parte del Gobierno.

Enfoques transversales: El Decreto 1829 de 2017 por medio del cual se crea el SIPO estipula que el sistema debe atender “en lo posible la incorporación y seguimiento de variables específicas y diferenciales que den cuenta de los recursos, acciones y cumplimiento de metas e indicadores, bajo enfoques diferenciales territorial, étnico y de género”⁵⁶⁴. Preocupa que la frase “en lo posible” puede ser utilizada para justificar el no-cumplimiento con los compromisos en el Acuerdo Final y se recuerda la sentencia del Corte Constitucional en la que se exhortó al Gobierno mantener canales de comunicación permanentes con los pueblos étnicamente diferenciados y las personas en situación de discapacidad del país, con miras a asegurar su participación ciudadana en la etapa actual de implementación⁵⁶⁵. La información desagregada por género, etnia, edad y capacidades de vida es imprescindible para poder dar seguimiento de la implementación del Acuerdo Final, la evaluación de su impacto, y el diseño de políticas públicas con enfoque diferencial. Así mismo, proveer información en todas las lenguas del país debe ser parte de este sistema de información.

Finalmente, se resalta la importancia de incluir el enfoque étnico en la implementación del acompañamiento especial por parte de las entidades de control a las autoridades territoriales. Llama la atención que el Decreto 888 de 2017⁵⁶⁶, no hace mención alguna de los enfoques transversales del Acuerdo Final.

A modo de recomendación,

- Hay que aprovechar la voluntad que demuestra una parte significativa de empresarios para contribuir a la construcción de paz y facilitar los mecanismos, procedimientos y especialmente el acceso a la información necesaria⁵⁶⁷. Visibilizar buenas prácticas y soluciones creativas para involucrar al sector privado en la construcción de paz crea doble incentivo para las empresas. Por un lado, ofrece nuevos conocimientos y nuevas prácticas, lo que significa una ganancia para la empresa (e.g. ampliación de mercado, posicionamiento, mercadeo, CSR), y por el otro ofrece visibilización y *positive-branding* entre otros beneficios. También puede aportar a la construcción de confianza entre sectores de la sociedad, especialmente en zonas donde hay una desigualdad muy marcada y las dinámicas y conflictividades son condicionados por los recursos naturales como, por ejemplo, petróleo, gas, oro, palma, o caña.
- Es importante identificar cuáles pueden ser las posibles aprensiones y temores del sector privado frente a su rol en la implementación del Acuerdo, para poder desarrollar medidas efectivas para prevenir las amenazas y mitigar los riesgos. Un mercado más estable es un

⁵⁶⁴ Decreto 1829 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto”, 7 de noviembre 2017.

⁵⁶⁵ La sentencia declaró la exequibilidad del Decreto 1391 del 2016, en el cual se convocó al plebiscito para reafirmar el acuerdo de paz negociado con las FARC-EP. La Corte Constitucional. “Gobierno debe garantizar difusión de normas que implementan Acuerdo Final de Paz a comunidades étnicas”, *Ámbito Jurídico*, 25 de julio, 2017. <https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/tributario-y-contable/gobierno-debe-garantizar-difusion-de-normas-que-implementan-acuerdo-final-de-paz-a-comunidades-etnic>

⁵⁶⁶ Decreto 888 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”, mayo 27-

⁵⁶⁷ “Reunión Agenda Empresarial para la Paz” (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc) 7 de febrero de 2017.



incentivo fuerte para la mayoría de los empresarios para apostarle a la construcción de paz. No obstante, los cambios drásticos en el corto plazo pueden desmotivar a muchas pequeñas y medianas empresas que no tienen la capacidad de asumir este tipo de riesgos.

- Es importante que se piensen mecanismos de articulación entre el SIPO y la promoción de las veedurías ciudadanas.
- Dada la amplitud de la cartera de los cuatro fondos creados, los avances en materia de cooperación internacional dinamizan la implementación de casi todo el Acuerdo Final. Temas como el desminado humanitario, reincorporación y el desarrollo territorial son los más beneficiados por los recursos extranjeros⁵⁶⁸. Al ser estos los temas más costosos para la implementación, los recursos provenientes de la cooperación internacional tienen un gran impacto. La experiencia internacional demuestra que los primeros años son claves para aprovechar el interés relativamente alto de la comunidad internacional. Teniendo en cuenta que son recursos temporales, es crucial invertirlos adecuadamente contemplando la aplicación de mecanismos para la auto-sostenibilidad de los procesos iniciados⁵⁶⁹.
- Los acompañantes internacionales también pueden promover el intercambio de buenas prácticas internacionales acerca de la relación entre sector privado y construcción de paz. Particularmente, puede ofrecer buenas prácticas sobre cómo mantener los enfoques transversales presentes en la estrategia de articulación con el sector empresarial, y velar por el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales⁵⁷⁰.

El subtema sobre **Acompañamiento Internacional en la Implementación** está compuesto por 12 disposiciones, de las cuales todas (100%) se han implementado completamente.

El 100% de implementación completa refleja el hecho que, durante el segundo semestre de 2016, todos los actores mencionados en el Acuerdo expresaron su voluntad de brindar acompañamiento en la implementación, tal como fue estipulado en el Acuerdo Final. Así mismo, refleja que el 6 de abril de 2017, se entregó oficialmente el protocolo para el acompañamiento⁵⁷¹ y adicionalmente, para cada grupo temático, al menos la mitad de los actores nombrados trabajan de forma colaborativa en apoyo a la implementación de las medidas correspondientes. El acompañamiento internacional ha sido particularmente activo en apoyo a la reforma rural, los programas de sustitución, los diferentes componentes de la SIVJRNR y los derechos de las víctimas, y el enfoque transversal de género. Así mismo, vale la pena resaltar que la mayoría de los 24 actores a los que se les ha solicitado acompañar distintos acuerdos según su especialización temática, tiene una larga trayectoria de cooperación con Colombia en pro de la paz.

Ahora bien, es importante notar que, a la fecha, ninguno de los componentes temáticos ha tenido una interlocución formal con la CSIVI. Tampoco hay conocimiento de planes de trabajo con base

⁵⁶⁸ Gloria Ospina (Directora Fondo en Paz) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 07 de febrero del 2018.

⁵⁶⁹ Åsa Gilbert, (Directora, Apoyo Popular Noruego (APN)), entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 9 de septiembre, 2017.

⁵⁷⁰ Fundación Ideas para la Paz, “Las mujeres eslabón clave de la cadena” (Bogotá, 2017), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1646>

⁵⁷¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Se presentó protocolo de funcionamiento del componente de acompañamiento internacional del Acuerdo Final de Paz”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 7 de abril de 2017, <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presento-protocolo-funcionamiento-componente-acompanamiento-internacional-acuerdo>



en el PMI, ni se han elaborado informes periódicos de forma conjunta. Si bien se trata de actividades y productos recomendados en el Acuerdo Final y el protocolo, no son obligatorios. Varias fuentes han expresado preocupación por la falta de una activación efectiva del acompañamiento internacional, incluyendo los países garantes⁵⁷².

El acompañamiento internacional también puede llegar a contribuir a la resolución de diferencias sobre la interpretación del Acuerdo, facilitando un posible espacio de interlocución, coordinación y cooperación entre cooperantes y con la CSIVI. Así mismo, este acompañamiento disminuye la dependencia en el Gobierno Nacional para la implementación y puede ayudar a consolidar la paz como una política del Estado. En este orden de ideas, se reitera el llamado al nuevo Gobierno de valorar la importancia de este acompañamiento, y en la medida de lo posible, en el proceso de renovación de mandatos, brindar garantías para que los acompañantes puedan continuar y profundizar su trabajo en pro de la consolidación de la paz en Colombia.

Enfoques transversales: El componente temático encargado del enfoque de género ha sido el más activo y sirve como un buen ejemplo de los impactos positivos de un acompañamiento efectivo. Esto contrasta con la ausencia de acompañantes internacionales designados a acompañar la implementación del enfoque étnico. Varios actores han expresado la necesidad de un acompañamiento formal a la Instancia Étnica, especialmente en su momento de consolidación⁵⁷³.

Hay actores internacionales que están brindando acompañamiento de diferente índole muy importante, como por ejemplo OACNUDH, OIM, USAID, la Embajada de Suiza, y *Accountability Research Center* de la *American University*. No obstante, es necesario una formalización de este acompañamiento y garantías de financiamiento para el funcionamiento autónomo y sostenible de la Instancia en el largo plazo.

El acompañamiento internacional constituye un mecanismo de garantía sumamente importante, especialmente durante tiempos inestables, como lo puede ser la época electoral. Ante la incertidumbre que conlleva un nuevo Gobierno, los diferentes actores internacionales pueden asegurar cierta continuidad y ejercer presión política para mantener el curso de la implementación. La presión política que se puede esperar de la cooperación internacional en el futuro se relaciona, en gran medida, con la inversión (económica y política) en la implementación del Acuerdo. Las posibles cascadas positivas son múltiples ya que el acompañamiento internacional contemplado en el Acuerdo Final abarca casi todos los temas y subtemas estipulados en el mismo, ejemplo de ello, el apoyo en materia de reincorporación (Ver Anexo D sobre proyectos financiados por cooperación internacional en materia de reincorporación).

El subtema sobre **pedagogía y comunicación del Acuerdo Final** está compuesto por siete disposiciones de las cuales dos (29%) no han iniciado implementación, una (14%) está en un estado

⁵⁷² Jorge Iván Mora Godoy (Embajador y Jefe del Equipo de Garantes por la República de Cuba), Anne Heidi Kvalsøren, (Enviada Especial y Garante para el Proceso de Paz en Colombia por el Reino de Noruega), (Carta a los Representantes del Gobierno Nacional y las FARC en la CSIVI, enero de 2018), http://caracol.com.co/emisora/2018/01/05/cartagena/1515154129_592666.html

⁵⁷³ Procuraduría General de la Nación, “Primera Audiencia Étnica Nacional”, (Bogotá, 20 de diciembre de 2017); Javier Betancourt, (Enlace Alta Instancia Especial con los Pueblos Étnicos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero de 2018





de implementación mínima, una (14%) actualmente cuentan con un nivel de implementación intermedia y tres (43%) se han implementado completamente.

La implementación de los Acuerdos requiere un ejercicio sólido en materia de pedagogía, difusión y comunicación, que no solo dé a conocer los avances de la implementación de los Acuerdos, sino que contribuya a desarrollar una mirada más integral de la construcción de la paz como un trabajo que corresponde a toda la sociedad colombiana. La pedagogía es una herramienta clave para transformar la narrativa de la paz como una política de Gobierno que cambia cada cuatro años, y comenzar a visualizar una política de paz de Estado, construida y sostenida desde los territorios.

Este subtema registra avances importantes como la puesta en marcha del programa de televisión *Mimbres* y la activación del comité conjunto de comunicaciones desde diciembre de 2016. Este comité es responsable de la ejecución de las medidas de pedagogía, difusión y comunicación del Acuerdo Final y constituye un ejemplo de espacio de cooperación y resolución de conflictos que, con apoyo del MinTIC, ha funcionado bien y refleja, en gran medida, el 43% de implementación completa. Aunque el comité inicialmente se reunía regularmente, algunos miembros informan sobre una reducción significativa en el ritmo de trabajo a partir del segundo semestre de 2017⁵⁷⁴.

En cuanto a las radios comunitarias se evidencian pocos avances a nivel territorial. Dada la importancia de las medidas de transparencia, veeduría ciudadana y pedagogía para la paz reiterada a lo largo del análisis del Punto 6, es importante agilizar la implementación de estas medidas. Esto con el fin de generar efectos positivos en varios subtemas del Acuerdo.

Las medidas más avanzadas se refieren al programa de televisión *Mimbres*, lo que refleja el 43% de implementación completa. Trece (13) programas de 1 hora y media en el Canal Institucional han sido emitidos, y los restantes 52 capítulos fueron contratados en febrero 2018. El 50% de los recursos provienen de la ANTV y el otro 50% del Fondo Colombia en Paz. Por su parte, RCTV está encargado de gestionar los 2.5 millones USD presupuestados. El programa ha significado un incremento significativo en el promedio de televidentes durante el horario específico. Según RCTV, el alcance promedio de un programa de Canal Institucional es de 95.000 personas, mientras *Mimbres* logra un *rating* de 180 mil personas durante la hora y media de emisión⁵⁷⁵. Adicionalmente, al inicio del año se lanzó una página web con el mismo nombre. Esta plataforma digital sirve también como una plataforma de divulgación de los contenidos de TV y Radio y tiene el objetivo de hacer pedagogía de los contenidos e informar sobre los avances de la implementación del Acuerdo Final⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ Jorge Enrique Rodríguez (enlace de las FARC al comité conjunto de comunicaciones y el comité editorial de *Mimbres*), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018.

⁵⁷⁵ Diana Niño (funcionaria del RTVC), entrevistado por Lina María Jaramillo/Equipo Kroc, 28 de mayo, 2018.

⁵⁷⁶ Jorge Enrique Rodríguez (enlace de las FARC al comité conjunto de comunicaciones y el comité editorial de *Mimbres*), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018



Por otra parte, el 14% de implementación mínima se refiere a las 20 emisoras comunitarias de interés público en las zonas más afectadas por el conflicto, proceso que se ha desarrollado de manera más lenta de lo esperado. Según el plan de medidas de implementación temprana de la Alta Consejería para el Posconflicto, se trata de una medida de implementación temprana crítica⁵⁷⁷. Llevan un año de negociación sobre la ubicación de las emisoras, lo cual tiene adicionalmente una serie de consideraciones técnicas que complejiza aún más la ejecución de esta medida. Hasta la fecha se ha logrado concertar la ubicación de tres emisoras: en Ituango, Antioquia; Chaparral, Tolima; y San Jacinto, Bolívar. Los primeros dos de estas, cuentan con los fondos garantizados y un proceso de implementación en el territorio iniciado. En cuanto a la capacitación contemplado para los funcionarios de las emisoras no hay avances significativos, ya que es una medida que no se planea iniciar hasta 2020⁵⁷⁸.

La estigmatización de las emisoras es otro reto que vale la pena resaltar. Existe una interpretación errónea y generalizada acerca de las 20 emisoras como una medida que beneficia exclusivamente a la FARC. Esta interpretación constituye un riesgo de seguridad para quienes participen en el funcionamiento de las emisoras al convertirlas en un posible blanco de ataques y amenazas⁵⁷⁹.

Al limitar el acceso a información sobre el Acuerdo Final y los avances en la implementación, así como los pocos avances en la creación y financiación de las 20 emisoras comunitarias, impacta negativa la implementación del Punto 2 del Acuerdo Final. Específicamente tiene un impacto en lo relacionado a los medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos, el efectivo control y veeduría ciudadana y la participación efectiva a lo largo de todo el Acuerdo. Información recogida en territorio manifiesta que una de las alertas más reiteradas es la falta de pedagogía para la paz e información sobre el contenido del Acuerdo y los avances de su implementación.

Avanzar en el subtema de pedagogía y difusión a través de las emisoras comunitarias permitirá a las comunidades visibilizar iniciativas de paz que desconocen y puede incentivar la participación ciudadana, prerequisite para una implementación efectiva no solo de este subtema, sino de los demás espacios de participación estipulados en el Acuerdo, incluyendo los PDET y el PNIS.

El subtema relativo a la **refrendación del Acuerdo Final y el inicio de la implementación**, está compuesto por cinco disposiciones las cuales han sido implementadas completamente (100%).

Si bien se cumplió con la refrendación del Acuerdo Final, tal como lo establece el punto 6.6. Acuerdo sobre “Refrendación”, el No mayoritario tras el plebiscito dio lugar a cuestionamientos acerca de la legitimidad del Acuerdo por parte de sus opositores. Bajo el entendimiento que entre

⁵⁷⁷ Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. “Monitoreo tareas Implementación Temprana” (documento de trabajo, Bogotá, 6 de julio del 2017).

⁵⁷⁸ Funcionarios (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc 27 de abril, 2018; Jorge Enrique Rodríguez (enlace de las FARC al comité conjunto de comunicaciones y el comité editorial de Mimbre), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018

⁵⁷⁹ Ángela Sastre, “Radio comunitaria: fortalezas y retos para la construcción de paz” (intervención, Radio comunitaria: fortalezas y retos para la construcción de paz, Rodeemos el Diálogo, Bogotá, 9 de diciembre del 2017).



mayor legitimidad y apoyo popular, mayor la posibilidad de sostenibilidad del proceso de implementación,⁵⁸⁰ esta situación constituye un gran reto en la medida en que le ha restado legitimidad al Acuerdo y su implementación. Particularmente en el contexto actual de época electoral y polarización política, es probable que el resultado del plebiscito continúe siendo instrumentalizado por los opositores del Acuerdo.

Adicional a la refrendación, a la fecha, se han implementado completamente las disposiciones relacionadas con los mecanismos para el blindaje jurídico e internacional de la implementación del Acuerdo Final, por un lado firmado como Acuerdo Especial del artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra⁵⁸¹ y por otro, la declaración unilateral del Estado colombiano ante las Naciones Unidas comunicando el Acuerdo Final y solicitando la incorporación del mismo a un documento del Consejo de Seguridad de la ONU⁵⁸².

En lo que se refiere al inicio de la implementación, se constató que el Gobierno desarrolló tanto un listado con medidas de implementación temprana y un cronograma de ejecución de acciones de implementación para los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, cuyo seguimiento lo realizó la Alta Consejería para el Posconflicto. No obstante, el listado fue el resultado de un acto unilateral y no fue presentado o socializado ante la CSIVI⁵⁸³. Estos cronogramas de ejecución de acciones de implementación, son herramientas de gestión pública que en la ausencia del PMI hubieran contribuido enormemente al seguimiento y monitoreo de la implementación. Al no haber sido oficializados ante la CSIVI y/o la sociedad civil y la opinión pública, limitaron las posibilidades de un seguimiento más riguroso del avance de la implementación de los distintos mecanismos contemplados a lo largo del Acuerdo para este fin.

En este contexto, es fundamental acelerar la implementación de las medidas contempladas para promover la legitimidad del Acuerdo Final, como por ejemplo la pedagogía, difusión y comunicación del Acuerdo o la implementación del Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO), puede ayudar contrarrestar riesgos relacionados con intentos por deslegitimar el Acuerdo.

⁵⁸⁰ Wennmann, A., Ramsbotham, A., 2014. *From coercion to consent*. Reconciliation Resources, pp.116. <http://www.c-r.org/downloads/accord25WEB.pdf>; Paffenholz, Thania, 2016. *¿Cómo generar apoyo popular al proceso de paz en Colombia?*, IPTI Peace and Transition Observatory, <http://www.inclusivepeace.org/content/¿cómo-generar-apoyo-popular-al-proceso-de-paz-en-colombia>

⁵⁸¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Bogotá, 12 noviembre 2016), https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

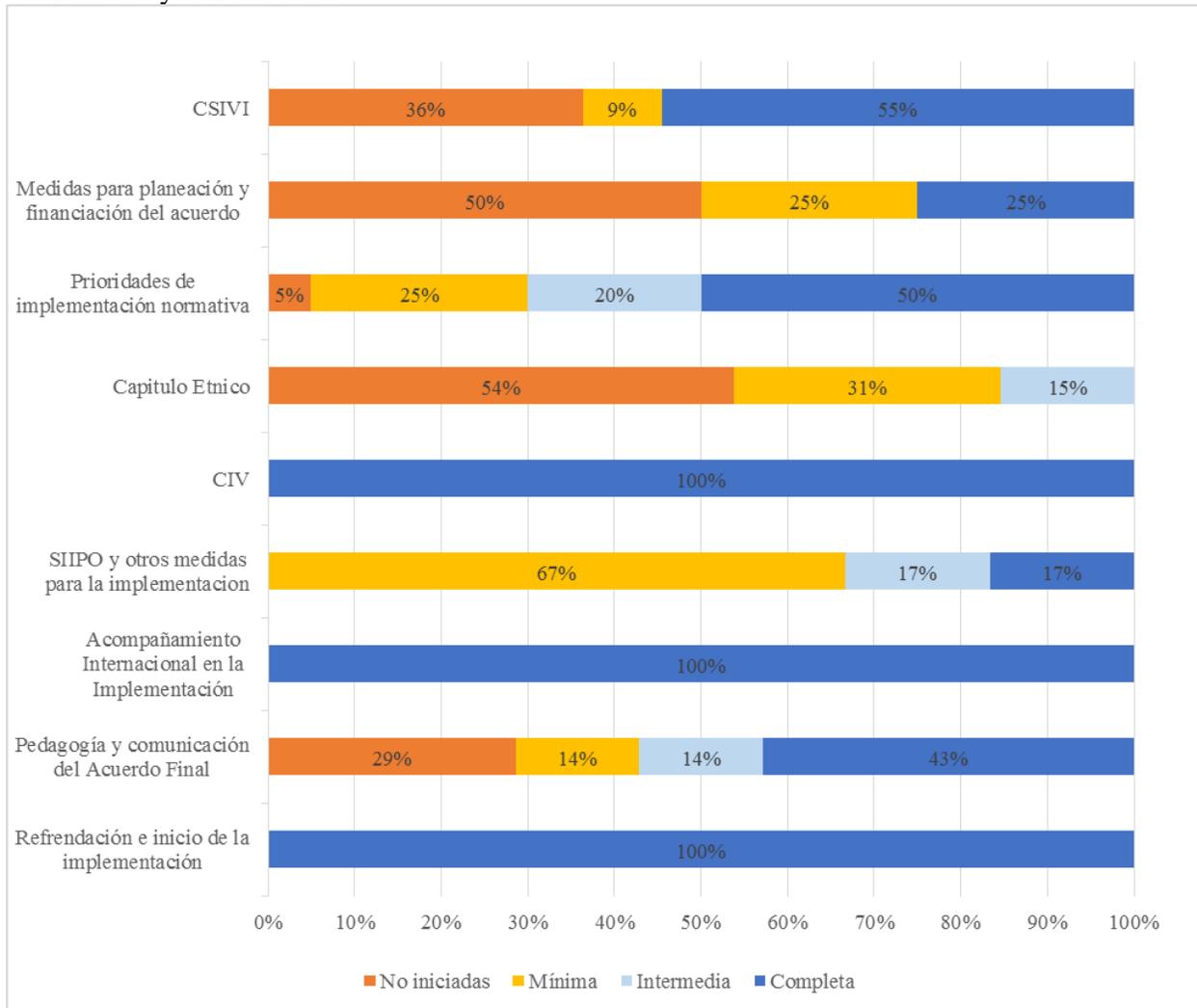
⁵⁸² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General” (S/2017/272, Nueva York, 21 de abril de 2017), https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_s.pdf

⁵⁸³ Asesora (Dirección para el Posconflicto – Alta Consejería para el Posconflicto), correo electrónico, 16 de febrero del 2018.



Evaluación del Punto 6

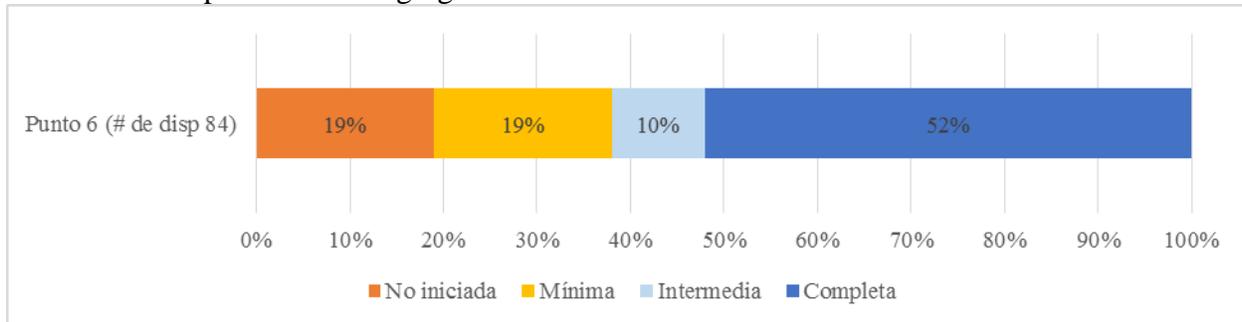
Gráfico 16: Implementación por subtema del Punto 6 Mecanismos de implementación, verificación y refrendación



Una de las cosas que distingue al Acuerdo es su amplio conjunto de mecanismos para la verificación y monitoreo del mismo. El Acuerdo Final tiene las disposiciones de seguimiento y acompañamiento más amplias y completas en comparación con otros acuerdos de paz. Como indican los números, el punto seis tiene el nivel más alto de implementación frente a los demás puntos en el Acuerdo.



Gráfico 17: Implementación agregada Punto 6



Un poco más de la mitad de las 84 disposiciones del punto seis están completamente implementadas (52%). Casi un tercio está en progreso, y el 19% no ha iniciado implementación.

Esta tasa alta de implementación es una señal positiva para la sostenibilidad del proceso de paz. Muchos de los pasos normativos y legislativos necesarios para implementar el Acuerdo han sido adoptados, sin embargo, aún hay retrasos en algunas medidas y la financiación de algunos mecanismos aún es incierta.

Adicionalmente, el análisis comparado indica que el uso de mecanismos de verificación aumenta la tasa general de implementación en un 28 por ciento.⁵⁸⁴ La CSIVI está funcionando, pero como se señaló, su membresía ha cambiado recientemente y podría beneficiarse adaptándose a nuevas realidades políticas. Los espacios conjuntos de alto nivel juegan un papel crucial en la arquitectura del proceso de paz, proporcionando una plataforma donde los representantes de las FARC y el Gobierno pueden trabajar juntos para asegurar la implementación y resolver sus diferencias. Esta función de resolución pacífica de disputas es central para el proceso de implementación en general.

La experiencia comparada muestra que los organismos de resolución y verificación de disputas más exitosos son aquellos que tienen un acompañamiento de terceros. Particularmente exitosos son aquellos que están presididos por terceros actores. Un tercero puede ayudar a convocar reuniones y establecer la agenda, y en algunos entornos puede ayudar a desentrañar los bloqueos burocráticos y políticos. A menudo, el actor externo es la ONU, pero no siempre. En el caso de Colombia, la función de un tercero podría ser realizada por otra agencia internacional o país garante. Adoptar este enfoque puede ser una opción para que el Gobierno entrante y las FARC fortalezcan este mecanismo vital para avanzar en la implementación del Acuerdo Final.

⁵⁸⁴ Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. "Built-in Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords." *International Interactions* 43, no. 6 (2017): 994-1018



3.2.7. Enfoque de género

A modo de síntesis

ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO	
Pretensión	<p>El enfoque de género en el proceso de implementación del Acuerdo Final busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. • Medidas afirmativas para promover esa igualdad. • La participación activa de las mujeres y la población LGTBI y representación equitativa de hombres y mujeres en los espacios de participación. • Reconocimiento de la victimización de la mujer y la población LGTBI por causa del conflicto
Principales avances	<ul style="list-style-type: none"> • La instalación y las actividades continuas de la Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final. Sin embargo, hace falta definir los recursos para que esta instancia puede continuar y cumplir con sus actividades. • El acompañamiento internacional sostenido para el Enfoque de Género con ONU Mujeres, la Federación Democrática Internacional de Mujeres y Suecia. • La conformación de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición donde, las mujeres representan el 54,9% de las integrantes de la Jurisdicción Especial para la Paz y el 45,45% de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición⁵⁸⁵. La presidencia de la JEP como la Dirección de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas son presididas por mujeres con trayectoria en la protección de Derechos Humanos. • La inclusión del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición especialmente en el mandato y la creación de la JEP. En la actualidad se está consolidando en la JEP un Comité de Género y un Grupo de Trabajo sobre violencias de género en la Unidad de Investigación y Acusación. • Creación de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.

⁵⁸⁵ Grupo De Trabajo GPaz: Género En La Paz (GPAZ), "Balance Primer Año de la Firma del Acuerdo Final de Paz. Tercer informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición" (noviembre 2017), 1, <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/24-11-17-BALANCE-PRIMER-AÑO-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participación-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-transición.pdf>



Principales dificultades	<ul style="list-style-type: none">• Recursos limitados para garantizar acciones afirmativas en el marco del Fondo Nacional de Tierras para mujeres rurales incluyendo mujeres campesinas, indígenas y negras.• Falta de participación con el principio de paridad para las mujeres en las instancias técnicas y políticas creadas para la implementación, a nivel nacional y territorial.• Implementación efectiva de las medidas de protección individual y colectiva, adaptadas a los contextos regionales y contar con la capacidad y formación para analistas en enfoque de género.• Formalización y expedición de los lineamientos de género y reincorporación que ha propuesto la Comisión de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.
Otro elementos a tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none">• El desarrollo del SVJRGNR: que se reconozca de forma específica a las víctimas con un enfoque étnico y de género.• La importancia de asegurar metas y los recursos para lograr los 51 indicadores de género en el Plan Marco de Implementación, y alinear el enfoque de género del Plan Marco en el Plan Nacional de Desarrollo.

En detalle

El Acuerdo Final colombiano incluye compromisos para promover la equidad de género, la representación equilibrada y la participación de las mujeres y la comunidad LGBT en el proceso de implementación.

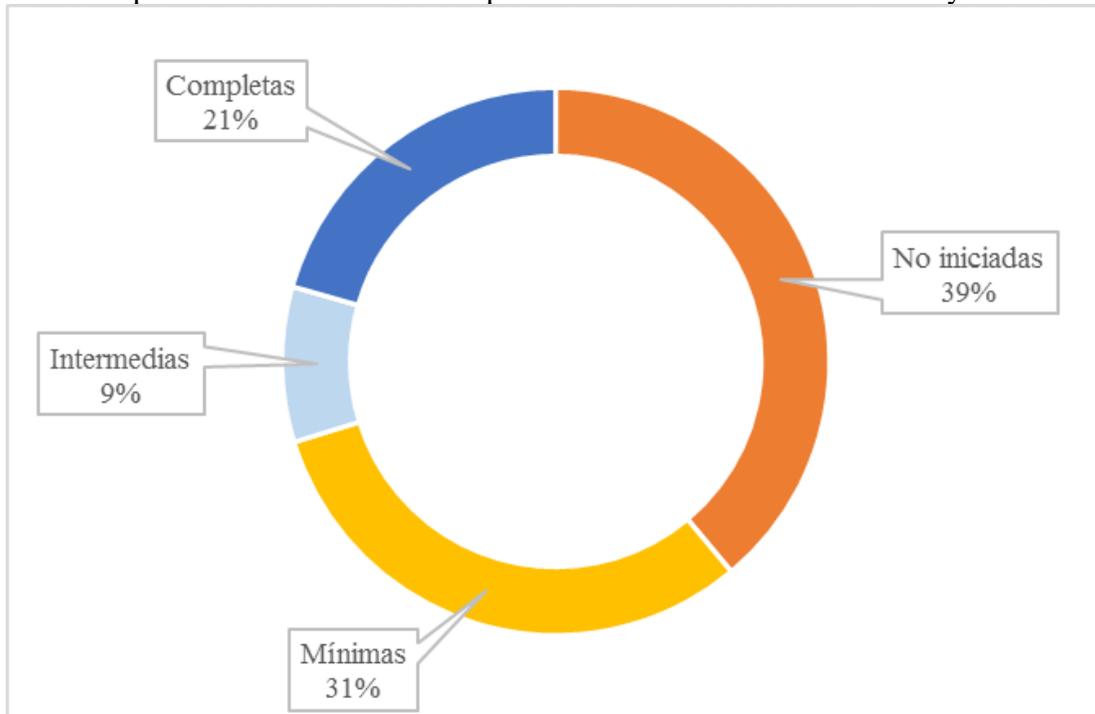
El equipo del Instituto Kroc ha colaborado con grupos de la sociedad civil y los acompañantes internacionales en este tema (ONU Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres y la Embajada de Suecia) que trabajan en temas de género en Colombia. En este proceso, hemos identificado 130 compromisos en el Acuerdo Final que tienen un enfoque de género. Una codificación separada para la implementación de este enfoque permite, entre otras cosas, realizar un análisis sobre la representación de mujeres en las instancias creadas por el Acuerdo, su participación efectiva en el diseño de programas y la inclusión de medidas afirmativas para las mujeres en el proceso de implementación.

Identificar los compromisos que de manera específica requieren un enfoque de género permite hacer una comparación entre la implementación general frente a la implementación de los compromisos con un enfoque de género. Esta comparación se presenta a continuación en las siguientes gráficas.



El Gráfico 18 muestra el nivel de implementación de las 578 disposiciones en el Acuerdo Final. Al 31 de mayo de 2018, no se ha iniciado el 39% de los compromisos en el Acuerdo, el 31% están mínimamente implementados, el 9% ha alcanzado un nivel intermedio de implementación, y el 21% de los compromisos se han implementado completamente.

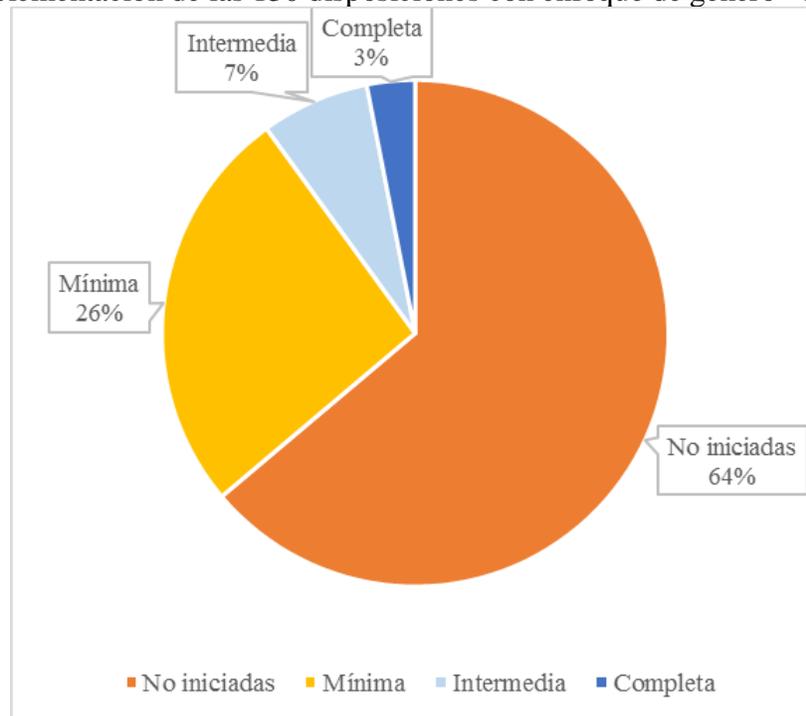
Gráfico 18: Implementación de las 578 disposiciones en el Acuerdo Final - mayo 2018





Por su parte, el Gráfico 19 muestra los niveles de implementación de las 130 disposiciones en el Acuerdo que tienen un enfoque de género. Esta cifra refleja la codificación de género separada que se aplicó a estos 130 compromisos. El 3% de estos compromisos se han implementado completamente, 7% han alcanzado un nivel intermedio de implementación, 26% se han implementado mínimamente y el 64% de estos compromisos no han iniciado. Esta mirada general muestra que, si bien hay avances, aún falta mucho por implementar.

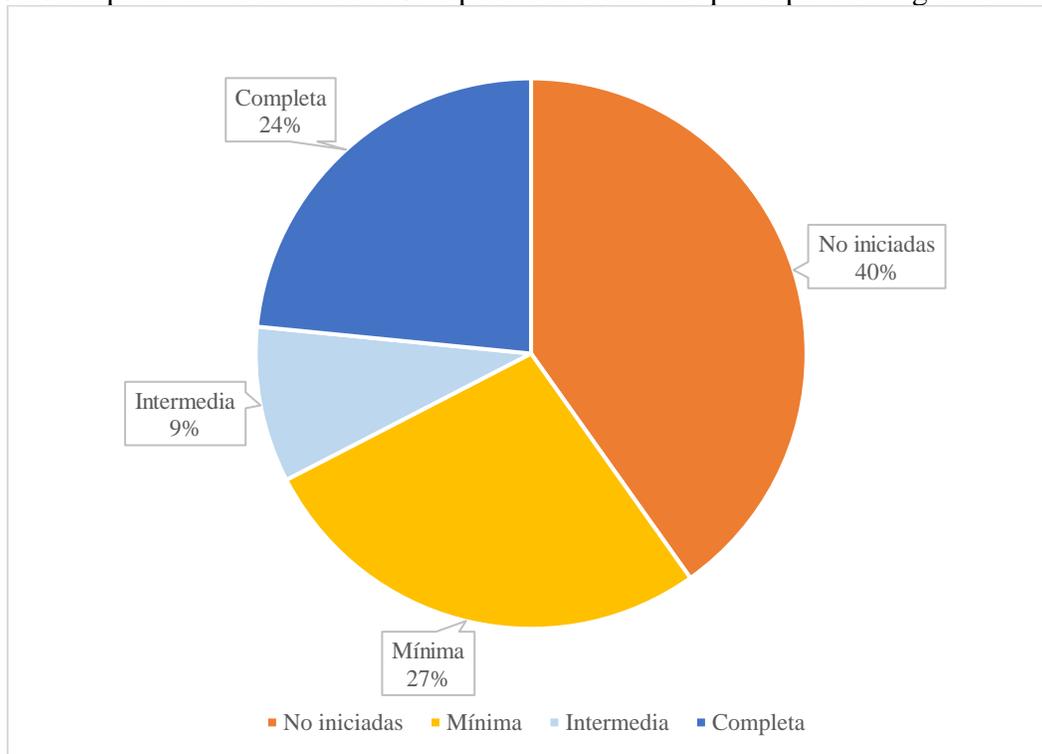
Gráfico 19: Implementación de las 130 disposiciones con enfoque de género - mayo 2018





El Gráfico 20 muestra la implementación de los 448 compromisos del Acuerdo que no incluyen de manera explícita un enfoque de género (N=578-130=448).

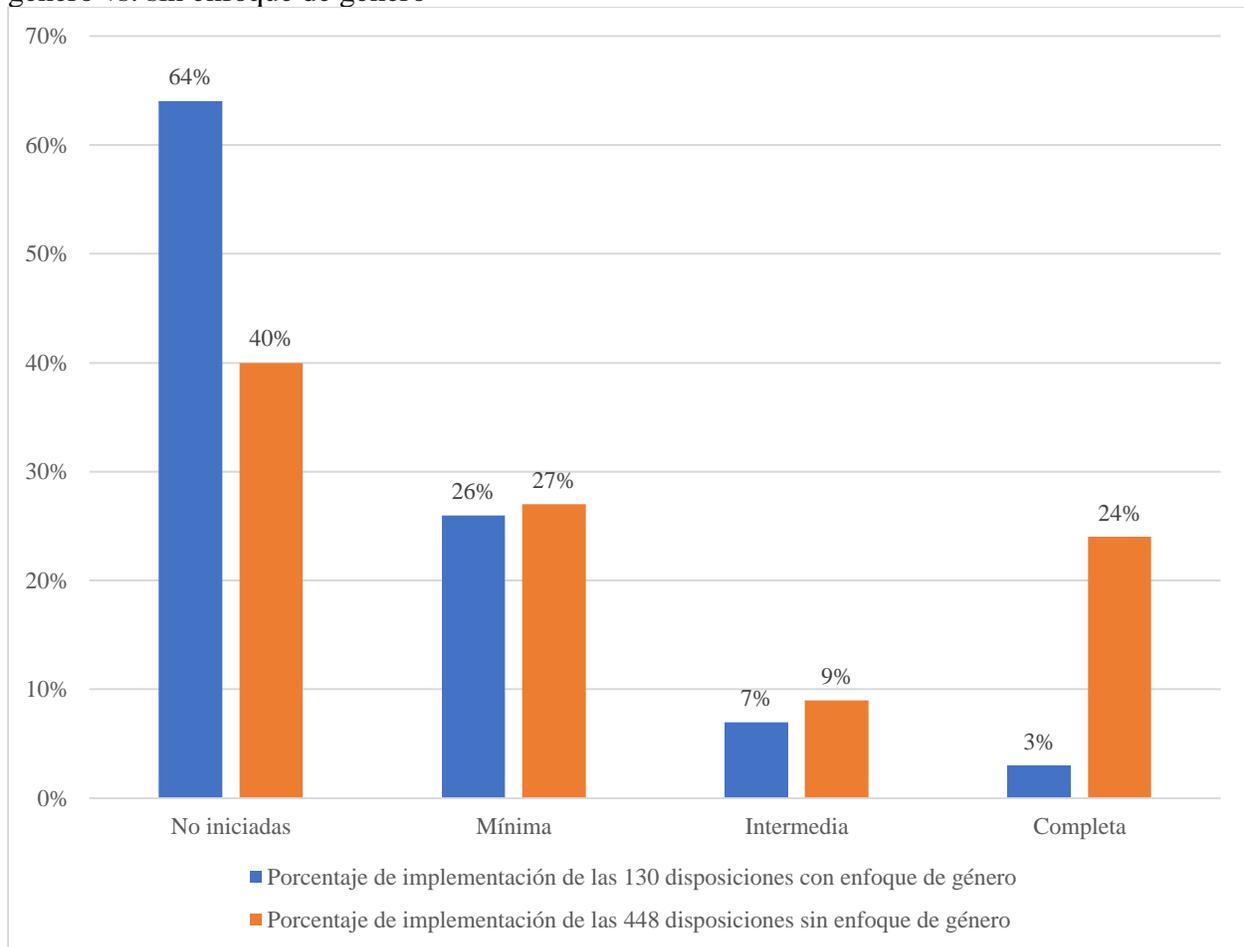
Gráfico 20: Implementación de las 448 disposiciones sin enfoque explícito de género - abril 2018





El Gráfico 21 muestra una comparación de los porcentajes de implementación de los compromisos con un enfoque de género, frente a la implementación de los compromisos sin un enfoque explícito de género.

Gráfico 21: Comparación porcentajes de implementación disposiciones con enfoque explícito de género vs. sin enfoque de género



Esta comparación paralela indica que los niveles de implementación de los compromisos en el Acuerdo con un enfoque de género son menores que los niveles de implementación de los compromisos que no tienen un enfoque explícito de género. Al observar la tasa de iniciación (disposiciones con niveles de implementación mínima, intermedia y completa) observamos que se ha iniciado el 36% de los compromisos con un enfoque de género, en comparación con el 60% de los compromisos sin un enfoque explícito de género, una brecha de aproximadamente el 24%.

Sin embargo, como se puede observar, los niveles de implementación mínima e intermedia de ambos tipos de compromisos es similar lo que muestra que el cuello de botella en materia de



implementación del enfoque de género se presenta a la hora de iniciar la implementación o a la hora de completar su implementación. A la fecha de elaboración de este informe, solo se ha completado el 3% de los compromisos con un enfoque de género, mientras que se ha completado el 24% de los compromisos sin un enfoque explícito de género, una brecha de 21%. Aunque a 18 meses de iniciado el proceso de implementación aún es prematuro presentar un análisis definitivo, hay hipótesis preliminares que pueden contribuir a explicar esta tendencia.

Por un lado, el 53% de las disposiciones con enfoque de género requerirán de una implementación a largo plazo, mientras que el 42% de las disposiciones sin un enfoque de género son de largo plazo. Esto quiere decir que proporcionalmente hay más compromisos que se implementarán a largo plazo en el universo de disposiciones con enfoque de género que en el total de compromisos sin enfoque de género. Esto puede explicar parcialmente el bajo nivel de implementación completa a la fecha.

Por otro lado, iniciar una disposición con enfoque de género puede depender de acciones como la inclusión del enfoque en una iniciativa legislativa lo que explica los niveles relativamente altos de implementación mínima para este tipo de compromisos. Por último, en algunos casos se observa que, aun cuando el enfoque es explícito y el compromiso es de corto o mediano plazo, su implementación no se ha priorizado. Esto puede estar evidenciando una falta de voluntad política y puede en parte puede explicar los altos niveles de implementación no iniciada.

En alianza con actores internacionales y con base al trabajo realizado en las mesas técnica desarrolladas con actores nacionales, el Instituto Kroc está preparando un informe más detallado sobre el proceso de implementación del enfoque de género en el marco del Acuerdo Final.

Principales avances y retos en la implementación del enfoque de género

Hay avances importantes, pero aún falta mucho camino por recorrer. La implementación del 64% de los compromisos con enfoque de género aún no ha iniciado y, si bien la mayoría son compromisos a largo plazo, es fundamental comenzar su implementación lo más pronto posible. Para fortalecer la implementación del enfoque de género, es importante contar con una decidida voluntad política para que, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, incorpore aquellos indicadores de género establecidos en el Plan Marco de Implementación, y un ejercicio de costeo. Así mismo, es imprescindible la recopilación, sistematización y publicación de datos desagregados por sexo, orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y ciclo de vida. A continuación, se analizan tres temas especialmente prioritarios, bajo un enfoque de género: los PDET y PNIS, el proceso de reincorporación y las garantías de seguridad y protección.

Reforma Rural Integral

En términos de acceso, formalización y uso productivo de la tierra, así como en el marco del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, es importante resaltar la vulnerabilidad de las mujeres cabeza de familia y las realidades de las mujeres rurales, especialmente en términos de la



economía del cuidado⁵⁸⁶. En particular para el Punto 4 del Acuerdo Final, las mujeres involucradas con los cultivos de uso ilícito, en su mayoría, enfrentan una fuerte estigmatización debido a que son constantemente señaladas como criminales y colaboradoras en la económica ilícita⁵⁸⁷.

Algunos de los avances a la fecha en materia del Punto 1 y Punto 4 son el desarrollo normativo y el diseño de los programas nacionales para la Reforma Rural Integral con enfoque de género. El Decreto Ley 902 de 2017, por ejemplo, adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral y establece los procedimientos para el acceso y formalización de la tierra, y el Fondo de Tierras. Esta norma incluye una serie de medidas específicas con enfoque de género “priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada”⁵⁸⁸. Asimismo, el Decreto Ley incluye a las mujeres rurales como sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y el reconocimiento de la economía de cuidado. En lo que se refiere a los criterios para la asignación de puntos para el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), se incluye en el Decreto Ley 902 de 2017 a mujeres campesinas y adiciona “un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez”⁵⁸⁹.

En materia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a enero de 2018, de las 404 pre-asambleas PDET, 38.865 personas han asistido de las cuales un 38% son mujeres⁵⁹⁰. Así mismo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha desarrollado una metodología y una caja de herramientas para la incorporación del enfoque de género en los procesos de implementación de los PDET.

Sin embargo, la preocupación reiterada por lideresas sociales en algunos espacios de balance de los PDET (nivel nacional y territorial, por ejemplo en Montes de María), se centra en su participación y representación en dichos espacios y en particular, las invitaciones a participar a los grupos motores o veredales⁵⁹¹. Hay ejemplos de buenas prácticas para superar este tipo de retos. En Norte de Santander, por ejemplo, se decidió hacer dos pre-asambleas adicionales solo con la participación de mujeres. Si bien había 30% de mujeres asistiendo a las pre-asambleas, su participación no era activa. Así mismo, se debe proveer la información necesaria previa a los espacios de participación, como mecanismo de garantías de participación efectiva. Esto es particularmente importante en el caso de las mujeres indígenas cuyo idioma materno no es el español. Acceso a información en sus idiomas propios y/o vía procesos didácticos propios de las

⁵⁸⁶ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 9, *Diario Oficial* No. 50248

⁵⁸⁷ Coalición 1325 Colombia, “6 Informe de Monitoreo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (6, Bogotá, octubre de 2017), https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/6InformeR1325_2017-3.pdf

⁵⁸⁸ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 4, *Diario Oficial* No. 50248

⁵⁸⁹ Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Artículo 14, *Diario Oficial* No. 50248

⁵⁹⁰ Agencia de Renovación del Territorio, “Ficha de Seguimiento Nacional” (enero 19 de 2018).

⁵⁹¹ Balance del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género (Segunda Mesa Técnica, 3 de abril de 2018, evento organizado por la Embajada de Suecia, ONU Mujeres y FDIM).



comunidades y proveer traductores durante los ejercicios participativos, puede ayudar superar estos retos.

Otra de las preocupaciones en cuanto a garantizar la participación de las mujeres y la comunidad, es la seguridad de las comunidades que participan en los procesos de sustitución o formalización de tierras. El 1 de abril, Magdalena Cruz Rojas líder comunitaria, quien encabezaba el Movimiento para la sustitución de cultivos en Mapiripán fue asesinada en presencia de su familia⁵⁹². De acuerdo con OACNUDH, el 62% de los asesinatos a líderes y lideresas durante 2017, ocurrieron en zonas rurales⁵⁹³. Varias de las víctimas fueron asesinadas por causa de sus vínculos con la implementación del Acuerdo de Paz, en particular, con temas como la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos ilícitos (acuerdos de sustitución).

A modo de recomendación: Es importante continuar haciendo veeduría sobre cómo se están llevando a cabo los procesos de participación efectiva y paritaria de mujeres lideresas, organizaciones de mujeres y mujeres negras, campesinas, indígenas en los procesos de los PDET y el PNIS⁵⁹⁴. Es indispensable realizar un seguimiento exhaustivo a la implementación de medidas diferenciales para proveer garantías de seguridad y protección a lideresas y comunidades que han firmado pactos de sustitución. Así mismo, es necesario fortalecer las condiciones económicas y de seguridad de las mujeres cabeza de familia en el campo, a través de programas especiales de apoyo en protección, educación, salud y capacitación vocacional. Todo esto con base en los procesos organizativos creados bajo el marco de los PDET⁵⁹⁵.

Reincorporación

La creación de la Mesa Técnica de Género en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación “Comisión de Género del Consejo Nacional de Reincorporación” es un avance importante. Esta comisión se creó con el propósito de asegurar y proveer insumos conjuntos al diseño, implementación y seguimiento de la política pública en la materia, así como asegurar la implementación del enfoque en los programas y proyectos de reincorporación en curso.

La Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación se reunió por primera vez el 20 de noviembre de 2017⁵⁹⁶. Al interior del grupo han trabajado en un diagnóstico de la situación de las mujeres excombatientes y en una hoja de ruta. Adicionalmente, es importante señalar el avance progresivo en la inclusión del enfoque de género y la articulación con otras instancias de decisión a nivel local.

⁵⁹² “Asesinan a líder social en Mapiripán, Meta”, *El Espectador*, 01 de abril de 2018,

<https://www.elspectador.com/noticias/nacional/meta/asesinan-lider-social-en-mapiripan-meta-articulo-747611>

⁵⁹³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 02 marzo de 2018)

⁵⁹⁴ Coalición 1325 Colombia, “6 Informe de Monitoreo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (6, Bogotá, octubre de 2017), https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/6InformeR1325_2017-3.pdf

⁵⁹⁵ Donny Meertens, “Restitución de Tierras, Justicia de Género y Paz”. Instituto de Derechos Humanos y Construcción de Paz Alfredo Vázquez Carrizosa (2018)

⁵⁹⁶ Equipo técnico (CSIVI- FARC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 23 de 2018.





En cuanto al proceso de reincorporación política, el partido FARC presentó 23 candidatos al Senado, de estos siete son mujeres lo que representa el 30.4%. Así mismo, presentaron cinco listas para la Cámara de Representantes en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander con un total de 52 candidatos entre ellos 20 mujeres (38.4%). Así, el partido FARC cumplió con un mínimo de 30% de candidatas mujeres. Sin embargo, los candidatos que ocuparán las 10 curules incluyen solamente dos mujeres; Victoria Sandino Palmera y Sandra Ramírez en Senado, y ninguna mujer en la Cámara⁵⁹⁷.

Frente a la reincorporación económica, particularmente en lo que se refiere a los proyectos productivos, si bien en la ruta de aprobación de los proyectos se incluyeron preguntas relacionadas con el enfoque de género (consulta de necesidades y niveles de participación) y una ficha de enfoque de género para los formuladores de PNUD, el principal reto es lograr que en los proyectos aprobados se evidencie la inclusión efectiva y desarrollo del enfoque. Los dos proyectos aprobados durante la semana del 16 de abril no incluyeron ni la participación de mujeres en el liderazgo del proyecto, ni una consideración del impacto del proyecto en las mujeres. En total, a enero de 2018, de las 45 cooperativas que se han creado en las diferentes zonas, 27% son de mujeres⁵⁹⁸. Los ejemplos de incorporación del enfoque de género en los proyectos productivos vienen de las propias iniciativas de las mujeres excombatientes de las FARC. El Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia identificó que las excombatientes de las FARC-EP han generado sus propias iniciativas de reincorporación económica y social⁵⁹⁹. Esto se evidencia en los siguientes casos:

- En el espacio territorial de Agua Bonita, las mujeres han diseñado dos proyectos: una sastrería y un proyecto de producción de piña y sus derivados.
- En el espacio territorial de Llano Grande, un grupo de 34 mujeres excombatientes han puesto en marcha un restaurante comunitario.
- En el espacio territorial de Santa Lucía, un grupo de 20 mujeres abrió una panadería con apoyo técnico del Servicio Nacional de Aprendizaje.
- En el espacio territorial de Los Monos (Cauca), un grupo de mujeres indígenas ex miembros de las FARC-EP han emprendido un proyecto de confección de productos artesanales y tienen previsto incorporar a mujeres de las reservas indígenas colindantes.

A modo de recomendación: Es necesario asignar presupuesto a la implementación del enfoque de género para la reincorporación incluyendo los recursos para apoyar la continuación de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación. Es necesario alinearse con el ámbito territorial desde los Consejos Territoriales de Reincorporación, además de apoyar las instituciones para fortalecer la política pública de enfoque de género a nivel local.

⁵⁹⁷ “Estos son los nuevos 10 congresistas del partido FARC”, *El Espectador*, 11 de marzo de 2018,

<https://colombia2020.elespectador.com/politica/estos-son-los-nuevos-10-congresistas-del-partido-farc>

⁵⁹⁸ Equipo técnico (CSIVI- FARC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 23 de 2018.

⁵⁹⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 8



Garantías Seguridad

En cuanto al tema de garantías de seguridad y protección, se registra un vacío en la implementación del enfoque de género. A pesar de que en la mayoría de las normas expedidas se ha incluido el enfoque de género, en la práctica hay muy poca evidencia que demuestre el desarrollo de estas medidas específicas.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene una baja representación de género en la comisión de la sociedad civil. Las organizaciones de mujeres han solicitado representación y participación efectiva en la Comisión para que la perspectiva de género sea incluida, y todavía esperan una respuesta oficial⁶⁰⁰. Varios de los problemas en materia de violencia de género han sido evidenciados en las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad, entre ellos los feminicidios, la trata de mujeres, la violencia sexual y de género. Por lo tanto, sería conveniente que la Comisión Nacional de Garantías cuente con la participación de mujeres que lideren estos temas a nivel nacional y que la Comisión pueda garantizar que las problemáticas sean manejadas como un tema transversal en la política pública.

A modo de recomendación: Es necesaria la participación de dos representantes del movimiento de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En cuanto al Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades, se observa que la mención que se hace acerca de la inclusión del enfoque de género en las estrategias de seguridad y protección para las comunidades en el Decreto 2078 de 2017, ha sido superficial y poco sustantivo. El éxito de estas medidas dependerá de la adopción real y efectiva de medidas de protección colectivas y seguridad a las comunidades que tengan en cuenta las necesidades y experiencias de las mujeres y la población LGBTI. Las medidas de protección para mujeres, miembros de la comunidad LGBTI, líderes indígenas y afrocolombianos deben responder a sus necesidades, particularmente aquellos que habitan territorios rurales dispersos. También, se resalta la importancia de inclusión del enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas para priorizar casos incluyendo riesgo de violencia sexual y violencia basada en género.

⁶⁰⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 13.



3.2.8. Una mirada agregada cuantitativa al enfoque territorial⁶⁰¹

El Acuerdo Final busca, entre otras cosas, transformar los territorios que han sido más golpeados por el conflicto armado, garantizar los derechos de los ciudadanos de estos territorios, mejorar sus condiciones de vida y acceso a bienes públicos. Así mismo, busca disminuir la brecha en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad y transformar las condiciones que incentivan las economías ilegales como la de los cultivos de uso ilícito. El Acuerdo Final busca la reparación de las víctimas en el campo y las garantías de no repetición.

A continuación, se presenta un ejercicio de análisis preliminar sobre cómo ha avanzado la implementación del Acuerdo Final en los territorios donde más golpeó el conflicto armado. Para ello, el Instituto Kroc está en proceso de elaboración de una sub-matriz que permita medir los niveles de implementación a nivel territorial. En este proceso, y tomando como base la matriz general compuesta por 578 disposiciones, se han identificado 309 medidas que deben implementarse a nivel territorial. Esto quiere decir que se deben implementar ya sea en los territorios más afectados por el conflicto armado y/o contar con procesos participativos que garanticen una aproximación de abajo hacia arriba en la planeación, elaboración e implementación de planes y programas para el desarrollo en los territorios.

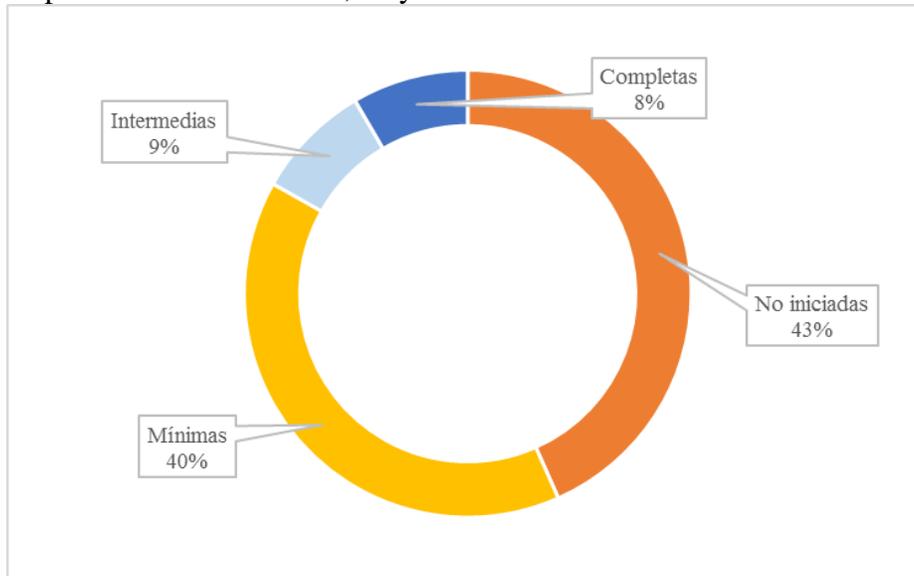
A continuación, se presenta un análisis que compara la implementación de las medidas territoriales y las demás medidas que, en términos generales, se refieren a procesos administrativos y normativos que tienden a implementarse a nivel central y nacional.

El Gráfico 22 muestra los niveles de implementación de las 309 disposiciones en el Acuerdo que deben implementarse a nivel territorial. El 8% de estos compromisos se han implementado completamente, el 9% han alcanzado un nivel intermedio de implementación, 40% se han implementado mínimamente y el 43% de estos compromisos no se han iniciado. Esta mirada general muestra que, si bien hay avances, aún falta mucho por implementar a nivel territorial.

⁶⁰¹ Este ejercicio no mide aún la implementación del Enfoque Territorial incluido en el Acuerdo. Actualmente, el Instituto Kroc y su iniciativa para Colombia, viene desarrollando las herramientas para hacer seguimiento a la implementación de dicho enfoque.

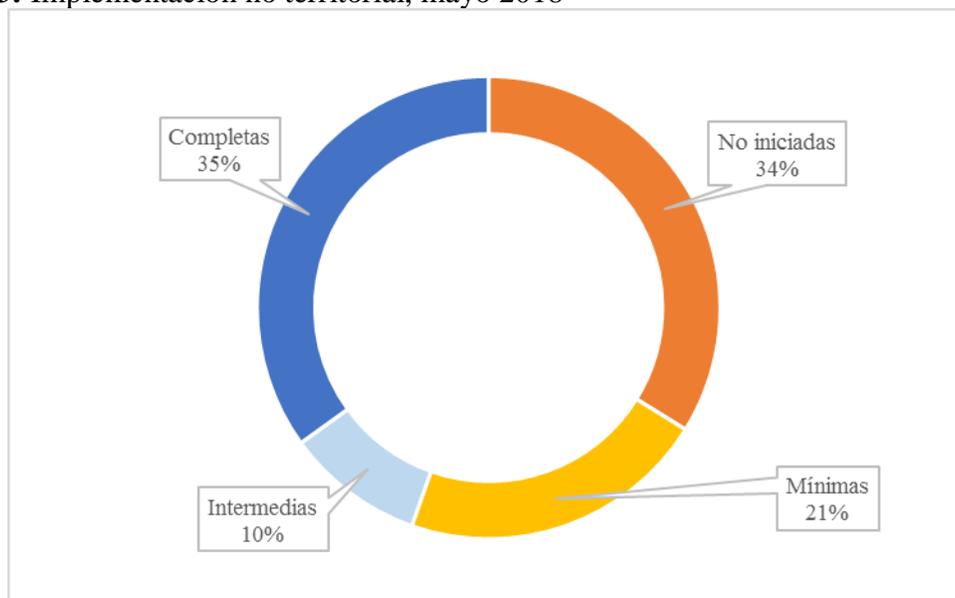


Gráfico 22: Implementación territorial, mayo 2018



El Gráfico 23 muestra la implementación de los 269 compromisos del Acuerdo que no incluyen compromisos territoriales (N=578-309=269). Como se puede observar, al comparar ambas gráficas, las implementaciones de disposiciones del nivel central han avanzado mucho más que aquellas de nivel territorial.

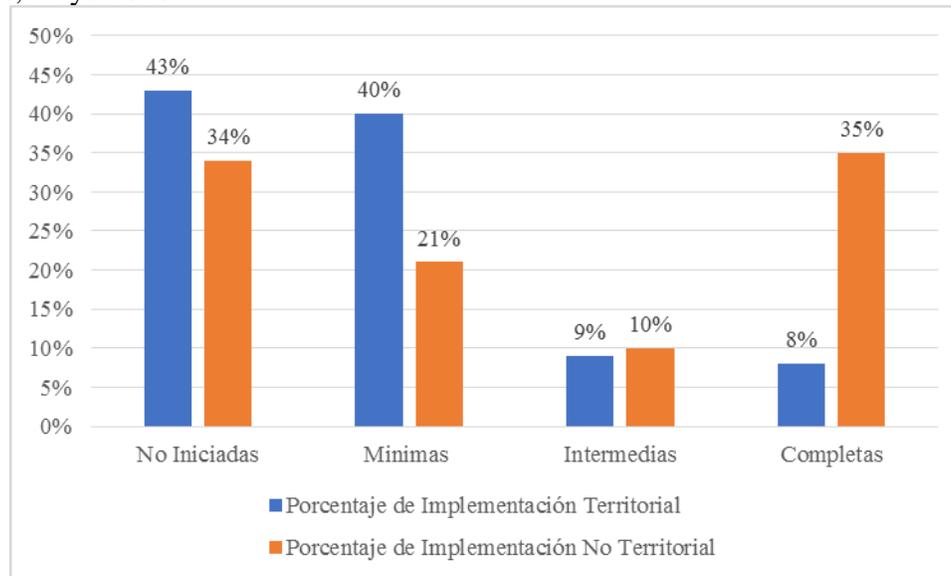
Gráfico 23: Implementación no territorial, mayo 2018





El Gráfico 24 muestra una comparación de los porcentajes de implementación de los compromisos territoriales, frente a la implementación de los compromisos no territoriales.

Gráfico 24: Comparación porcentajes de implementación- compromisos territoriales y no territoriales, mayo 2018

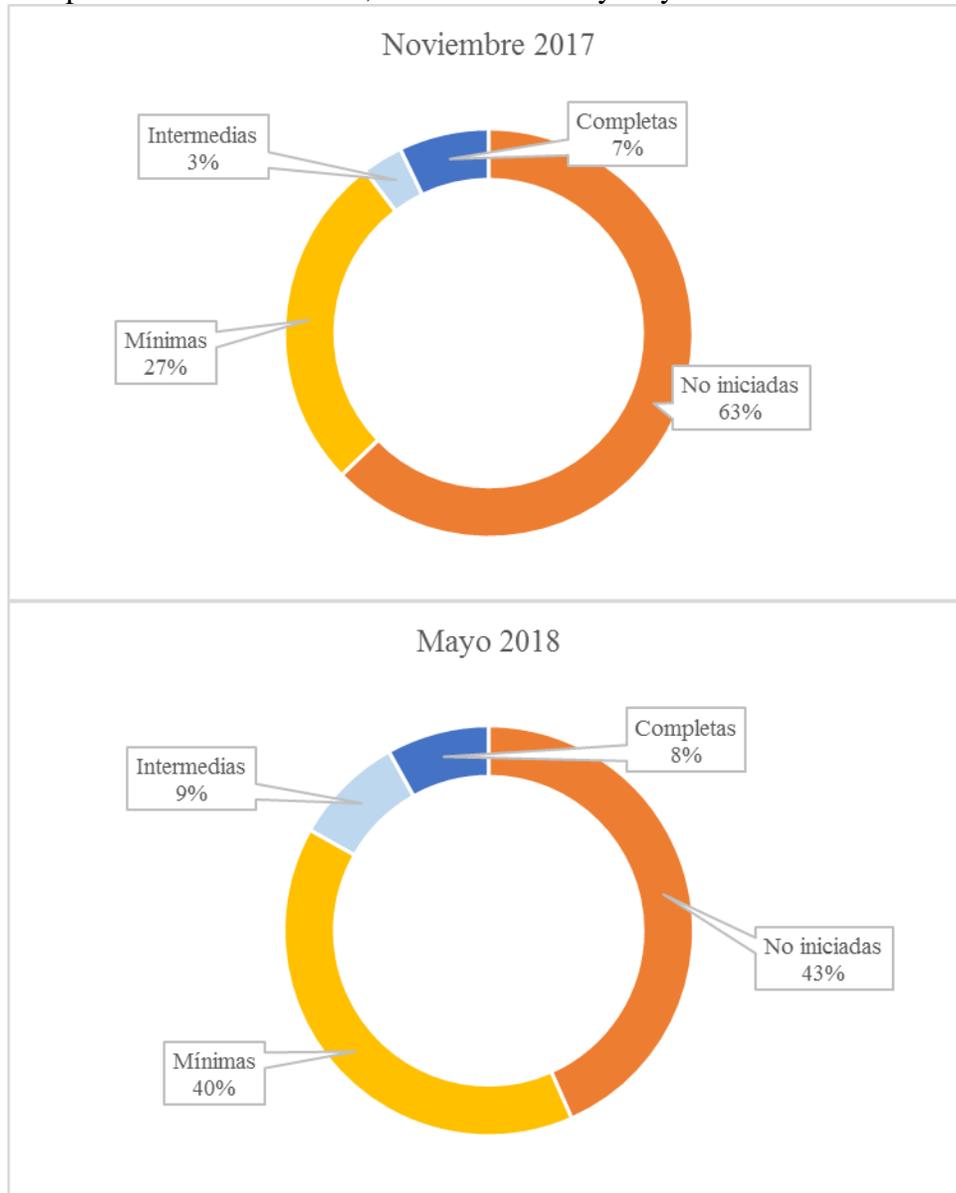


Como se puede apreciar en la comparación entre los niveles de implementación territorial frente a la implementación no territorial, a mayo del 2018, existe una diferencia en el nivel de implementación, con mayores porcentajes de implementación de disposiciones no territoriales en los niveles intermedios y completos. Por ejemplo, a mayo de 2018, el 35% de las disposiciones no territoriales se han implementado completamente, mientras que un 8% de las disposiciones territoriales se han implementado completamente: una brecha de 27%. Esto puede explicarse, en parte, por la naturaleza centralista del Estado colombiano y, por el diseño mismo del Acuerdo Final que requiere de la elaboración y ajuste de normas para que la implementación se de en los territorios más afectados y se abra la posibilidad de la mayor participación posible. Así, la mayor parte de lo implementado en la categoría no territorial hasta el momento está relacionado con la aprobación de normas, leyes (fast-track) y políticas públicas diseñadas para intervenir en los territorios. Por otro lado, muchas de las disposiciones completas en el nivel territorial a mayo 2018 están relacionadas con el cese al fuego, la concentración de combatientes de las FARC y la dejación de armas.

El Gráfico 25 muestra una comparación de los porcentajes de implementación de los compromisos territoriales en noviembre del 2017 y mayo del 2018.



Gráfico 25: Implementación territorial, noviembre 2017 y mayo 2018



Aunque los niveles de implementación completo e intermedio de los compromisos territoriales son bajos en comparación con los niveles de implementación no territorial, es importante notar que cuando se contrasta el nivel de implementación territorial entre noviembre del 2017 y mayo del 2018, se observa un incremento en el porcentaje de disposiciones en implementación (implementación mínima, intermedia y completa) de 37% en noviembre a 57% en mayo. Esto muestra una territorialización progresiva de la implementación del Acuerdo entre ambos momentos. En específico, refleja el despliegue de medidas y programas de impacto territorial como los PDET y el PNIS, entre otros. Como muchas de las disposiciones territoriales son de mediano



y largo plazo es importante en este momento trascender el dato específico de número de disposiciones completas y enfocar el análisis en el porcentaje de disposiciones territoriales no iniciadas/iniciadas.

En este momento relativamente temprano de la implementación es difícil hacer conclusiones de la implementación territorial. Hasta este punto se observa una territorialización parcial de la implementación del Acuerdo. Será importante en el futuro asegurar el despliegue continuo de medidas territoriales y proceso participativos en los territorios para asegurar que los cambios normativos y de política pública que se han aprobado resulten en cambios significativos que resuelven las causas profundas del conflicto armado.



4. CONCLUSIONES

Para ilustrar el proceso de implementación, el Instituto Kroc planteó en noviembre del 2017, la analogía del vaso medio lleno en comparación con otros procesos de paz en el mundo y el vaso medio vacío en comparación con las expectativas generadas entre los colombianos. En este informe afirmamos que el vaso se ha seguido llenando, con 61% de sus compromisos y disposiciones en proceso de implementación. Sabemos que ningún acuerdo de paz se implementa completamente y que nunca será posible llenar todo el vaso, pero que no hay que cejar en el esfuerzo de implementación de lo acordado, y de construcción de una paz más inclusiva. En el proceso de transición, cambio, y construcción de paz hay que ganar mayores consensos, nuevas complicidades y mayor legitimidad en la agenda de desarrollo y paz para Colombia. La paz requiere una apuesta de país, a mediano y largo plazo. La paz no es un proyecto de corto plazo que pertenece a ciertos líderes y grupos. El acuerdo de paz es una plataforma necesaria para consolidar esta transición en beneficio de todos los hombres y mujeres del país.

Tras un intenso y largo proceso de negociación, el Gobierno y las FARC acordaron un texto final que el mismo Instituto Kroc y otros actores han descrito como innovador, avanzado y un ejemplo para otros países en el mundo⁶⁰². Las negociaciones fueron un proceso difícil, lleno de retos y momentos de crisis. No obstante, estos se enfrentaron con sabiduría, manejo político y un fuerte acompañamiento internacional de los países garantes, países acompañantes, y otros actores internacionales como las Naciones Unidas y enviados especiales de la Unión Europea y Estados Unidos de América.

Tras la negociación y la firma del Acuerdo, Colombia se encuentra de lleno en el proceso de implementación, que no es solo difícil, sino que es un proceso complejo por diversas razones.

- Uno, *la multiplicidad de actores*. La negociación, como suele suceder en otras negociaciones de este tipo, estuvo caracterizada por un proceso de toma de decisiones donde pocas personas intervienen. La implementación, es todo lo contrario. Un proceso con muchos actores y poderes influyendo, en el nivel internacional, nacional y local. A menudo con agendas e intereses contradictorios. Unos apoyando la implementación del acuerdo. Otros oponiéndose. Muchos con propuestas nuevas y complementarias. Con organizaciones sociales y comunidades levantando la mano y reclamando ser parte importante de la construcción de paz. Y con actores ilegales que sabotean la paz porque va contra sus intereses.
- Dos, *la implementación es un proceso de negociación en sí mismo*. De manera simultánea, también se llevan a cabo múltiples negociaciones en paralelo. No sólo entre las partes que firmaron el Acuerdo, sino sobre todo dentro del aparato Estatal, entre los poderes independientes de la República, con grupos de interés y con la sociedad en general.
- Tres, *por la necesidad de pasar del dicho al hecho*. De discusiones sobre el abordaje político e ideológico de los problemas, a la realización de acciones concretas de carácter normativo,

⁶⁰² Kristian Herzbolheimer, 2016. Innovations in the Colombian Peace Process. Oslo: NOREF.
<https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>



político, programático, operativo y financiero que afectan positiva o negativamente a la ciudadanía, que, a la vez, quiere que sus intereses, agendas y propuestas sean considerados sin estar mediados por otros.

- Cuatro, *porque los acuerdos de paz incluyen unos cronogramas de cumplimiento poco realista*, que chocan tanto con la expectativa de las partes como con las de las personas afectadas, que esperan que la paz les resuelva problemas cotidianos de inmediato. Un acuerdo de paz se implementa de forma secuencial, en un contexto con muchas presiones internas y externas que hace imposible cumplir los cronogramas.
- Cinco, *porque el legado de la guerra es muy pesado*. Se expresa en fuertes resistencias al cambio, opositores con poder, economías ilegales. Estos elementos hacen de la tarea un proceso titánico. Además, se mantiene la polarización producto del conflicto armado, la desconfianza entre unos y otros y la falta de proyectos comunes que abarquen a todos. El poder destructor del narcotráfico, por ejemplo, no tiene una solución solo colombiana, sino que requiere compromisos transnacionales que implican a muchos actores internacionales que no tienen estrategias en común. A menudo, se borra con el codo, lo que se escribió con la mano. Muchos de los problemas de la paz son el legado de más de 50 años de guerra. No es posible cambiar las dinámicas sociales, económicas y políticas creadas al amparo de la guerra con un papel firmado entre unos cuantos. La paz requiere implementar el acuerdo de paz, pero también promover procesos de cambio que permitan nuevos acuerdos, más legitimidad, más inclusión, más participación... hacer en paz un país en común.
- Seis, *la democracia colombiana agrega complejidad*. Los procesos electorales regulares y los cambios en las alternativas y opciones de poder, lleva al cambio de las prioridades políticas. Las elecciones, además, polarizan más a las sociedades, y exacerbaban posiciones políticas que impiden visualizar que los problemas sociales de fondo no tienen soluciones unívocas. Requieren de la suma de esfuerzos y del logro de consensos entre actores diferentes. El cambio que trae la paz reclama apuestas políticas sostenidas en el tiempo que superen las lógicas político-electorales y los planes de desarrollo cuatrienales.
- Siete, *la implementación de una agenda tan amplia y compleja demanda una inversión sustancial* en recursos financieros, humanos y técnicos, para consolidar el Estado en casi 200 municipios con baja o nula presencia estatal. Esta demanda de recursos debe priorizarse, adaptarse a los diversos contextos y ser sostenible en el tiempo.
- Ocho, *el texto de un Acuerdo de paz no puede predecir el futuro*. Cuando emergen nuevas realidades no previstas en el acuerdos -y no existen mecanismos claros para enfrentarlas- las presiones sobre el proceso aumentan exponencialmente (por ejemplo, los cambios en el contexto internacional, las estrategias de reacomodo de actores ilegales al nuevo contexto político, o nuevas prioridades políticas en el país).

Esta complejidad hace que la implementación sea un proceso lleno de retos difíciles de enfrentar. Implementar un acuerdo tan complejo e integral como el colombiano puede ser abrumador, pero, a pesar de las dificultades, los datos presentados en este informe muestran que la implementación ha ido avanzando. A 30 de mayo del 2018, es decir, a 18 meses del inicio de la implementación el 61% de las medidas acordadas están en proceso de implementación. Un 21% se han completado, un 9% tienen un nivel de avance intermedio y 31% de las medidas han arrancado su



implementación. Aún hay un 39% de los compromisos que no han iniciado, y como lo hemos destacado hay situaciones que requieren atención urgente. Sin embargo, esto es normal en un proceso de implementación previsto a 15 años.

En este marco de ideas, podemos describir la implementación del acuerdo de paz como el recorrido de una montaña rusa; con frenazos, y acelerones. Con momentos en donde se pierde el sentido sobre donde se está en el recorrido. Y con momentos de angustia en donde parece que todo se va a descarrillar en cualquier momento. Sin embargo, todos los puntos del Acuerdo han tenido avances en los últimos meses. Los principales logros del proceso son el exitoso proceso de cese del fuego, acantonamiento y dejación de armas, y reincorporación temprana, así como la transición de las FARC-EP a partido político democrático. Estos avances muestran un fuerte compromiso de las FARC con el proceso de paz. Así mismo, se han logrado avances sustantivos por parte del Gobierno en el desarrollo de políticas y normativas y en la creación de instituciones necesarias para implementar los acuerdos, a pesar de las alertas y preocupaciones que presentamos en este informe. La arquitectura institucional para desarrollar los procesos de justicia transicional está en marcha y operando, algo que se ha logrado en poco tiempo comparado con otros acuerdos comprensivos de paz.

Otro elemento a destacar es que el proceso de paz colombiano se ha mostrado muy resiliente a las diversas presiones que surgen en el camino. El Gobierno, la FARC, juntos, rodeados de un fuerte acompañamiento internacional y de una sociedad civil comprometida, han sido capaces de seguir impulsando el proceso de implementación, resistiendo diversas crisis, avanzando en la discusión y en la negociación de elementos conflictivos. Las partes, con el apoyo internacional, han resuelto disputas con cierta flexibilidad para responder a dilemas emergentes y a muchas dificultades que el Acuerdo no fue capaz de anticipar. Se han encontrado soluciones sobre la marcha a problemas concretos que han aparecido y eso debe destacarse.

Hacia adelante, es clave que el Gobierno entrante fortalezca los lazos con la comunidad internacional, reafirme los mandatos de la Misión de ONU y la invitación a los países garantes y acompañantes, y trabaje de la mano de todos los actores sociales a nivel local y nacional que están brindando acompañamiento y apoyo al proceso más amplio de construcción de paz en Colombia. La transición de la guerra a la paz requiere un conjunto de esfuerzos constantes y coordinados de largo plazo. Es una apuesta de nación.

Abordar necesidades críticas

A pesar del progreso que se ha logrado, surgen problemas críticos, tal como lo destacamos en la introducción y a lo largo de este informe. Algunas de las dificultades y desafíos del proceso de paz son el resultado de elementos ajenos al Acuerdo, como la dinámica del narcotráfico, la fuerza de las economías ilegales, la presencia del crimen organizado, un contexto político cambiante y algunos signos de corrupción (que fueron atendidos de forma rápida por el Gobierno y la Fiscalía). Cualquiera de estos factores podría ocasionar graves reveses. En combinación, estos factores representan una amenaza para la estructura base del proceso de implementación.



Además de estos factores contextuales, identificamos una serie de preocupaciones explícitas relacionadas con el proceso de paz y las brechas y deficiencias en el proceso de implementación. Nos enfocamos en cuatro preocupaciones principales:

1. La falta de garantías efectivas de seguridad y protección para líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC en territorios priorizados.
2. Incertidumbres y retrasos en el proceso de reintegración política, económica y social de excombatientes.
3. La ausencia de ajustes normativos y legislativos necesarios para completar el proceso de implementación.
4. La necesidad de una mayor atención a la paz territorial y los enfoques transversales de género y étnico.

A pesar del despliegue de más de 100.000 fuerzas de seguridad en las regiones más afectadas, la inseguridad sigue siendo un problema omnipresente en muchas comunidades locales. Docenas de líderes sociales, defensores de los derechos humanos y ex combatientes de las FARC y sus familiares han sido asesinados. Graves abusos contra los derechos humanos han sido reportados en Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca (particularmente Buenaventura), Antioquia, Bajo Cauca y Urabá, y Norte de Santander (Catatumbo). Hay informes que reportan el aumento de violencia sexual y violencia basada en género. Estos patrones de abuso de derechos humanos y homicidios contra líderes sociales que buscan implementar el Acuerdo son una grave amenaza para el proceso de paz.

Se han logrado avances en el proceso de reincorporación, pero persisten muchas incertidumbres entre los excombatientes sobre sus proyectos de vida a largo plazo, sus perspectivas frente a oportunidades económicas y sociales. Es especialmente preocupante la falta de acceso a la tierra para los proyectos productivo de vocación agrícola. Aunque se están elaborando proyectos y se han creado las estructuras institucionales, todavía no hay un solo proyecto productivo en marcha que utilice los subsidios asignados en el Acuerdo para apoyar a los excombatientes. Así mismo, se necesitan mayores esfuerzos para abordar las necesidades específicas de las mujeres y los niños de las FARC. En vista de estas limitaciones, algunos miembros de las FARC pueden sentirse tentados a unirse a grupos armados y retornar a la violencia. Es necesario implementar lo más pronto posible la Política Nacional de Reincorporación para brindar oportunidades constructivas a los ex combatientes a fin de ayudarlos a permanecer en el camino hacia la paz.

Se han hecho varios ajustes normativos y legislativos para despejar el camino para la implementación del Acuerdo, pero varios proyectos de ley y normas importantes aún están pendientes y requieren acción. Las leyes para la implementación de la reforma rural integral aún están pendientes. Se necesitan medidas adicionales para enriquecer la calidad de la participación política en las instituciones democráticas. De particular preocupación es la legislación pendiente



para la representación de áreas históricamente marginadas, la centralidad de las víctimas en la construcción de la paz y la mejora en la calidad de la participación en los procesos democráticos.

Así mismo, se han expresado preocupaciones sobre los ajustes realizados en el proceso de aprobación del proyecto de ley para la administración de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Las críticas incluyen ajustes en la cadena de mando, limitación de la JEP en casos de violencia sexual contra menores, excepciones para terceros civiles o agentes del Estado que no son miembros de la Fuerzas Públicas, en el régimen de condicionalidad para aquellos que comparecen ante el JEP, y los requisitos para los magistrados de la JEP en donde se establecen razones de inhabilidad que pueden ir en contravía de la Constitución y ser un mecanismo de estigmatización contra defensores de derechos humanos. Resolver estos problemas y adoptar leyes y normas adicionales para su implementación son pasos necesarios para lograr una paz sostenible.

El Acuerdo Final se enfoca, de manera determinada en abordar las causas estructurales del conflicto a través de la transformación constructiva de los territorios de Colombia y la inclusión de las mujeres, las minorías étnicas y otras poblaciones previamente marginadas. El enfoque territorial incluye el desarrollo rural, la reforma agraria, una mayor participación ciudadana, la sustitución de cultivos de uso ilícito y, lo que es más importante, el fin de la violencia local y las economías ilegales. Como observamos en este informe, la implementación de estas disposiciones transformativas ha sido lenta. La implementación de disposiciones para una mayor igualdad de género y la participación de las comunidades étnicas también avanza lentamente. Se necesitan mayores esfuerzos para abordar las necesidades territoriales mediante el aumento de la capacidad del Estado para entregar bienes y servicios públicos y facilitar la participación de las mujeres, los grupos étnicos y otras poblaciones minoritarias. Llevar esta agenda, aumentará la legitimidad del Estado y mejorará la capacidad de todos los interesados para avanzar en el desarrollo y la consolidación de la paz para todos los ciudadanos de Colombia.

Paz territorial y enfoques transversales

Por otro lado, la paz no se limita al fin del conflicto y la dejación de armas. Tampoco es un ejercicio burocrático para dar instrucciones de arriba hacia abajo. La paz es un proceso social complejo y una construcción política en la que actores interesados combinan intereses y construyen alianzas a través del diálogo con el propósito de generar cambios en la sociedad y hacer de la paz un proceso irreversible.

El Acuerdo de Paz colombiano presenta una agenda transformadora que busca atender causas que están en la raíz del conflicto. Esto es claro, sobre todo, con el énfasis que se hace sobre la participación de las mujeres, los campesinos y las campesinas, las minorías étnicas, muchas de ellas víctimas del conflicto, y el compromiso con alcanzar un cambio estructural en los territorios. El Acuerdo busca cambios estructurales a través del desarrollo rural, la reforma agraria, profundización de la democracia, y la lucha contra el problema de las drogas ilícitas.



El Acuerdo Final ha sido reconocido internacionalmente por ser un ejemplo en cuanto a su compromiso con enfoques transversales de género, étnico y territorial. Sin embargo, a la fecha, particularmente en lo que concierne el enfoque étnico, no se han aprovechado las oportunidades que el Acuerdo brinda para avanzar en la superación de las injusticias estructurales e históricas del país. Tal como se presentó en este informe, la tasa de implementación de los compromisos con un enfoque de género, está por debajo de la tasa de implementación de los demás compromisos.

En diversos territorios hoy, los actores armados ilegales, son más efectivos que el Estado para lograr -a través de la coacción- la obediencia de los/as ciudadanos/as. Estos actores armados no solo ejercen su poder desde el uso de la violencia, sino también desde una capacidad de proveer bienes y servicios a la población y resolver problemas cotidianos de las comunidades, que el Estado debería atender. Superar el abuso que constituye este ejercicio perverso e ilegal de autoridad, requerirá mayor capacidad estatal para proveer seguridad humana, satisfacer las necesidades de los ciudadanos y garantizar inclusión y rendición de cuentas.

Las comunidades, las organizaciones y las autoridades locales no solo son meros receptores de bienes y servicios. También pueden influir en materia de política pública y darle forma a la legitimidad gubernamental. Si algo tiene Colombia, es una sociedad organizada que sabe lo que quiere en el ámbito de la paz. El país puede ser considerado un “campeón mundial” del involucramiento de la sociedad civil en materia de paz. Las comunidades campesinas y étnicas, sus organizaciones de jóvenes y mujeres, entre otros actores, tiene propuestas que han elaborado con conciencia. Tienen claridad sobre lo que necesitan, y a menudo han articulado sus intereses y demandas en alianzas y plataformas sociales. Esta voluntad organizada local es una oportunidad, y no una amenaza. Son procesos que han dado forma a la paz desde lo territorial frente a la ausencia o debilidad del Estado. Aprovechando estos recursos, la sociedad civil puede anclar no solo la construcción de paz, sino también el desarrollo social y económico en los territorios. Trabajar con estos recursos locales de organizaciones y comunidades puede aportar a la articulación y coordinación de todas las agencias de implementación ya que esta articulación se da desde lo local. Para que esto sea posible, las organizaciones locales deben coger la implementación y no solo ser receptores de la oferta del Estado.

La combinación del ejercicio de autoridad política (proveer seguridad, protección), con la provisión efectiva y transparente de bienes y servicios públicos (infraestructura, justicia local, mecanismos de resolución de conflictos, etc.), junto al fomento de procesos regionales de participación política y social de calidad, espacios de diálogo, transparencia y rendición de cuentas, permite que el Estado construya paz con legitimidad, eliminando los espacios para los actores armados ilegales. El compromiso con la inclusión y la participación, la centralidad de las víctimas y el énfasis en la paz territorial son esenciales para generar una paz de calidad, para convertir el proceso de paz en un proyecto nacional colectivo para la reforma rural, el desarrollo económico y social, la justicia y un final definitivo del conflicto armado.



5. ANEXOS

Anexo A: Listado de subtemas y temas de la Matriz de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final.

Anexo B: Sectores representados en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

Anexo C: Tabla de análisis comparativo: implementación Colombia vs. otros procesos de paz por categoría de la Matriz de Acuerdos de Paz.

Anexo D: Proyectos de Reincorporación Apoyados por la Cooperación Internacional

Anexo E: Estado de las Medidas de Seguridad y Protección Establecidas en el Acuerdo Final

Anexo F: Implementación normativa del Acuerdo

Anexo G: Consulta Previa





Anexo A: Listado de subtemas y temas de la Matriz de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final Colombiano

Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral						
#	TEMA	#	SUBTEMA	APARTADO	PÁGINA	#
						DISPOSICIONES
1	Acceso y uso (de la tierra) Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y Protección de zonas de reserva	1	Fondo de Tierra y Otros Mecanismos para Promover el Acceso a la Tierra	1.1.1. - 1.1.4	14-15	12
		3	Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad	1.1.5	16-17	3
		4	Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso, nueva jurisdicción agraria y fortalecimiento de la producción alimentaria	1.1.5, 1.1.8	17-18	5
		5	Catastro multipropósito y fortalecimiento de la capacidad fiscal de los municipios	1.1.9	19	5
		6	Cierre de la frontera agrícola, vocación de la tierra, ordenamiento territorial y protección ambiental	1.1.10	20	3
		7	Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	1.1.10	20-21	1
2	PDET y Planes de Acción para la Transformación Regional	8	PDET y planes de acción para la transformación regional	1.2	21-23	6
3	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	9	Planes Nacionales Rurales de Infraestructura: Vías terciarias	1.3.1.1	24	2
		10	Planes Nacionales Rurales de Infraestructura: Riego	1.3.1.2	24-25	5
		11	Planes Nacionales Rurales de Infraestructura: Electrificación y Conectividad	1.3.1.3	25	4
		12	Planes Nacionales de Desarrollo Social Rural: Salud	1.3.2.1	25-26	4
		13	Planes Nacionales de Desarrollo Social Rural: Educación	1.3.2.2	26-27	11





		14	Planes Nacionales de Desarrollo Social Rural: vivienda y agua potable	1.3.2.3	27-28	4
		15	Planes Nacionales de Desarrollo Productivo Rural (Asociatividad; Asistencia técnica; Apoyo a la economía campesina, familiar y comunitaria; Comercialización)	1.3.3	28-31; 33	22
		16	Planes Nacionales de Desarrollo Social: Formalización laboral y protección social.	1.3.3.5	31-33	11
		17	Planes Nacionales de Desarrollo social: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	1.3.4	33-34	6
Punto 2: Participación Política. Apertura democrática para construir paz						
4	Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política (Incluida Garantías de Seguridad)	18	Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política (estatuto de oposición)	2.1.1.1	37-38	2
		20	Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política: Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensoras de derechos humanos	2.1.2.2	41-42	10
5	Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana, Includo los de Participación Directa en los Diversos Niveles y Temas	21	Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales	2.2.1	42-44	13
		22	Garantías para la movilización y la protesta social	2.2.2	45	5
		23	Medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales para ciudadanos, partidos y movimientos políticos	2.2.3; 2.3.8	46; 55-56	6



		24	Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad (Consejos Nacionales y Territoriales de Reconciliación y Convivencia)	2.2.4	47	7
		25	Control y veeduría ciudadana	2.2.5	48	6
		26	Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	2.2.6	49-50	15
6	Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	27	Pluralismo político: medidas de acceso al sistema y la competencia política en condiciones de igualdad	2.3.1.1, 2.3.1.2	50	3
		28	Promoción de la participación electoral, reforma del régimen y la organización electoral.	2.3.2	51	4
		29	Promoción de la transparencia procesos electorales y asignación de pauta oficial	2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.4	52	11
		30	Promoción de una cultura política democrática y participativa	2.3.5	54	4
		31	Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (Circunscripciones transitorias especiales de paz)	2.3.6	54	4
		32	Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo Final	2.3.7	54	4
Punto 3: Fin del Conflicto						
7	Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y	34	Mecanismo de monitoreo y verificación -MMV-	3.1.1.4, 3.1.2, 3.1.3	58; 60; 226-227; 229	12



	Definitivo y Dejación de Armas	35	Proceso de Acantonamiento de Tropas	2.2, 3.1.4, 3.1.4.1	61-64; 221-222; 226	15
		36	Dejación de armas	2.2, 3.1.7.1	66-67; 221	8
8	Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses	37	Reincorporación política	3.2.1.1, 3.2.1.2	69-72	13
		38	Reincorporación económica y social	3.2.2	72-77	23
		40	Reincorporación para menores de edad	3.2.2.5	74	3
9	Garantías seguridad para la reincorporación política y socio-económica	41	Compromiso con Estado de Derecho, Derechos Humanos y DIH. Pacto Político Nacional	3.4.2	80	1
		42	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	3.4.3	81-82	12
		43	Unidad especial de investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, integración de cuerpos de élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos	3.4.4, 3.4.6	82-86	10
		44	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	2.1.2, 3.4.5, 3.4.7.1, 3.4.7.4	38-41; 87-92	22
		45	Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (promotores comunitarios de paz y convivencia, protocolo de protección para territorios rurales, programa de fortalecimiento a la denuncia, Comités Territoriales de Alerta Temprana para la Reacción Inmediata)	3.4.8, 3.4.9	92-94	7
		46	Mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada	3.4.10	95	5





		47	Medidas de prevención y lucha contra la corrupción	3.4.11 - 3.4.13	95-97	7
10	Acción Integral contra las Minas Antipersona	48	Acción Integral contra las Minas Antipersona	3.1.7.1; 4.1.3.1	67; 106	2
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas						
11	Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades - hombres y mujeres- en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos	49	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) integrado a la Reforma Rural Integral	4.1	101-115	21
		50	Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)	4.1.3.5	102-111	14
12	Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública	51	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	4.2	116-120	16
13	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	52	Judicialización efectiva	4.3.1	120-121	3
		53	Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos y control de insumos y control de insumos	4.3.2	121-122	5
		54	Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico	4.3.2 - 4.3.4	122-123	4
		55	Conferencia Internacional Política de Lucha Antidrogas	4.3.5	123	3
Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos						
14	VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia,	56	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	5.1.1.1	130- 139	15





	Reparación y No Repetición	57	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto	5.1.1.2	139-143	13
15	JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	58	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	5.1.2	143-148; 154-164; 169-171; 181; 205; 282; 285	38
16	REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	59	Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación	5.1.3.1, 5.1.3.2	178-179	3
		60	Reparación Colectiva: Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz	5.1.3.3.2, 5.1.3.3.3	180-181	3
		61	Rehabilitación psicosocial	5.3.4.2, 5.1.3.4.2	181	2
		62	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	5.1.3.5	182- 183	2
		63	Medidas de restitución de tierras	5.1.3.6	184	2
		64	Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas	5.1.3.7	184-186	6
17	Garantías de No Repetición	65	Promoción, Prevención y Protección de los derechos humanos y Fortalecimiento de mecanismos de protección para defensores de DDHH y sus organizaciones	5.2.1 - 5.2.3	190 - 191	6

Punto 6.: Implementación, verificación y refrendación





18	Mecanismos de implementación y verificación	67	CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación; Plan Marco de Implementación y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación, la participación, el seguimiento y la transparencia de la misma	6.1, 6.1.1, 6.1.6, 6.1.7	195-197; 200-201	11
		75	Medidas y programas para incorporar el acuerdo con los ciclos de planeación y financiación territorial y nacional del Estado Colombiano	6.1.2	197-198	4
		68	Prioridades de implementación normativa e implementación prioritaria	6.1.9, 6.1.10, 6.1.11	108; 197; 202-205; 277	21
		69	Capítulo Étnico	6.2	207-209	13
		70	Componente Internacional de Verificación de la CSIVI (CIV)	6.3	210-212	6
		71	Sistema Integral de Información y transparencia en la implementación y Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos	6.1.3, 6.1.5	198-200	6
		72	Acompañamiento Internacional en la Implementación	6.4.2	213-217	12
		73	Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos	6.5	217-218	7
		74	Refrendación e Inicio de la Implementación del Acuerdo Final	6.1, 6.1.8, 6.1.11, 6.6	201, 205, 218	4



Anexo B: Sectores representados en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

SECTORES DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA	
SECTORES	DEFINICIÓN
1. Alcalde /Gobernador	Representante de la administración municipal o departamental
2. Concejales/ Diputados	Representantes de los cuerpos colegiados del municipio o departamento
3. Personeros	Representante del Ministerio Público que ejerce, vigila y hace control sobre la gestión de las alcaldías y entes descentralizados; velan por la promoción y protección de los derechos humanos; vigilan el debido proceso, la conservación del medio ambiente, el patrimonio público y la prestación eficiente de los servicios públicos, garantizando a la ciudadanía la defensa de sus derechos e intereses
4. Sectores económicos que agremien empresarios del sector comercial y de servicios (2)	A este sector pertenecen las agremiaciones, organizaciones y federaciones que reúnen a empresas de comercio, comunicaciones, finanzas, turismo, ocio, cultura y las actividades relacionadas con la transformación de bienes y prestación de servicios.
5. Sectores económicos que agremien empresarios del sector industrial y agropecuario (2)	A este sector pertenecen las agremiaciones, organizaciones y federaciones que reúnen a los agricultores, ganaderos, silvicultores, piscicultores, así como las industrias extractivas y de transformación para la creación de nuevos productos.
6. Sector solidario de la economía (2)	A este sector pertenecen las empresas que se caracterizan por el trabajo asociativo y redistribución de sus excedentes en beneficio de sus asociados con prácticas basadas en la solidaridad
7. Sector Empresarial independiente: Micro, pequeños y medianos empresarios (2)	A este sector pertenecen las agremiaciones, organizaciones y federaciones que reúnen a empresas de comercio, comunicaciones, finanzas, turismo, ocio, cultura y las actividades relacionadas con la transformación de bienes y prestación de servicios que tienen activos de hasta 30.000 salaros mínimos vigentes
8. Sector de Productores Agropecuarios Independientes: Micro, pequeños y medianos (2)	A este sector pertenecen las agremiaciones, organizaciones y federaciones que reúnen a los agricultores, ganaderos, avicultores, apicultores, silvicultores y piscicultores que tienen activos de hasta 30.000 salaros mínimos vigentes
9. Organizaciones indígenas nacionales (3)	A este sector pertenecen las organizaciones que representan a los pueblos indígenas.
10. Pueblo Rrom (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que representan al pueblo rom o gitano.
11. Organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales (2)	A este las organizaciones que reúnen a las comunidades de afrocolombianos, raizales o población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina descendientes de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití. Afrocolombiana del Palenque de San Basilio.



12. Organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer (3)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto el trabajo por la protección y defensa de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de las mujeres .
13. Población en condición de discapacidad (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de la población en situación de discapacidad
14. Organizaciones Juveniles (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto el trabajo por la protección y defensa de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de las organizaciones juveniles.
15. Movimiento Estudiantil (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto la defensa de los derechos de los estudiantes.
16. Organizaciones campesinas (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos de
17. Organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos de las niñas y niños.
18. Organizaciones que trabajan para el logro de la paz (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen el trabajo por el logro de la paz y la reconciliación social.
19. Universidades y establecimientos de educación superior (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen y representan a las organizaciones de educación superior y universidades.
20. Plataformas Nacionales de Acción por la Paz (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objeto la promoción de acciones para el logro de la paz.
21. Ambientalistas (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que tienen por objetivo la defensa del medio ambiente.
22. Organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los derechos humanos (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que trabajan por la promoción, defensa y divulgación de los derechos humanos.
23. Organizaciones Acompañantes de Víctimas (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que defienden y acompañan a las víctimas del conflicto armado.
24. Víctimas del conflicto armado (3)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen a las víctimas del conflicto armado y trabajan por la protección de sus derechos.
25. Confederaciones de sindicatos de trabajadores (2)	A este sector pertenecen las agremiaciones y federaciones que reúnen a las organizaciones que tienen por objeto la defensa de los derechos de los trabajadores.
25. Movimientos Sociopolíticos (2)	A este sector pertenecen las organizaciones sociales que tienen por objeto animar a convencer, a los ciudadanos y al gobierno para que emprendan acciones en torno a asuntos y preocupaciones políticas.
26. Organización de Acción Comunal (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen o representan a las juntas de acción comunal en el país.





27. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen o representan a las entidades por las cuales se organizan las personas que quieren postularse a las entidades de interés público.
28. Partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal (1)	Representantes del partido o movimiento político que surge tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP
29. Organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el gobierno nacional (2)	A este sector reúnen a las organizaciones que representan a las organizaciones de excombatientes que hayan suscrito acuerdos de paz con el Gobierno Nacional.
30. Organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública (2)	A este sector pertenecen los representantes de las organizaciones de oficiales o suboficiales en retiro del Ejército, la Armada, Fuerza Aérea y la Policía.
31. Medios de Comunicación Masivos (1)	A este sector pertenecen los representantes de los medios de comunicación masivos: radio, prensa y televisión
32. Arte y Cultura (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen a los artistas de distintas ramas del arte y la cultura: cantantes, pintores, escultores, escritores, entre otros.
33. Medios de Comunicación populares y comunitarios (1)	A este sector pertenecen las organizaciones y federaciones que reúnen a las emisoras, periódicos y demás medios de comunicación comunitarios o sociales.
34. Conferencia Episcopal (1)	A este sector pertenecen representantes de la conferencia episcopal.
35. Organizaciones de jueces y funcionarios judiciales (2)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen a los trabajadores de la rama judicial: jueces, fiscales, etc.
36. Otras Iglesias y Confesiones Religiosas (1)	A este sector pertenecen las organizaciones que reúnen y representan a las diferentes profesiones de fe y creencias del país.





Anexo C: Tabla de análisis comparativo: implementación Colombia vs. otros procesos de paz por categoría de la Matriz de Acuerdos de Paz.

Este gráfico muestra las áreas temáticas del contenido del Acuerdo Colombiano, organizadas bajo las categorías de la Matriz de Acuerdos de Paz -PAM por sus siglas en inglés. Este análisis compara los niveles de implementación de cada categoría a los 18 meses de implementación, entre el Acuerdo Colombiano y los otros 34 acuerdos de paz comprensivos que se han firmado en el mundo desde el 1989.

Este análisis permite identificar si la implementación del Acuerdo Final de Colombia está por debajo o por encima del promedio de implementación de los otros 34 acuerdos que incluyen la misma categoría.

La información en la columna, “Promedio Colombia, 18 meses” se basa en la codificación que se le ha asignado a las disposiciones del Acuerdo a mayo de 2018, y que se organizan bajo cada categoría PAM.

Esta columna muestra el promedio del nivel de implementación de las disposiciones en cada categoría en una escala de 0 a 3. La ‘diferencia’ entre el promedio de implementación en cada categoría del Acuerdo Final de Colombia y el promedio PAM se puede ver en la columna “Diferencia”. Estos valores son los que se utilizan en la columna “Variación”. En azul se observan las categorías en las cuales Colombia está por encima del promedio de otros acuerdos y en rojo, donde Colombia está por debajo del promedio de los otros acuerdos de paz.⁶⁰³

De este gráfico, se puede concluir que, a los 18 meses de implementación, Colombia continúa levemente por encima del promedio de implementación comparado con otros acuerdos de paz. Si se suman todos los valores positivos y negativos en la columna “Diferencia,” encontramos un valor de +9.46 puntos que muestra que la implementación promedio del Acuerdo Final de Colombia es 9.46 puntos más avanzado que el promedio de los otros 34 acuerdos comprensivos. Sin embargo, es importante resaltar que esta diferencia no es estadísticamente significativa y se encuentra dentro del margen de error.⁶⁰⁴

Es importante resaltar que este gráfico no implica que las categorías que están en azul no tengan algunos o varios retos en su proceso de implementación. Tampoco, que en las categorías que están en rojo, no haya habido implementación.

⁶⁰³ En cuanto a la organización de las disposiciones del Acuerdo Final en las categorías PAM es importante resaltar lo siguiente: 1) La categoría “Reforma Constitucional”, que presenta un promedio alto de implementación, únicamente incluye dos disposiciones relativas al blindaje jurídico del Acuerdo. Las demás disposiciones relacionadas con reformas constitucionales se encuentran distribuidas en otras categorías 2) La categoría de “Mecanismos de Verificación” tiene un promedio de implementación bajo pues en esta categoría se incluyen todas las disposiciones sobre mecanismos de veeduría ciudadana y control social que no se ha implementado plenamente.

⁶⁰⁴ En una prueba t para datos emparejados.



Implementación Colombia vs. Otros procesos de paz por categoría						
Categorías PAM	Variación**			Promedio Colombia	Promedio PAM	Diferencia
	Por debajo	Promedio	Por encima	18 meses	18 meses	
Amnistía				2.83	1.93	0.91
Cese al fuego				3.00	2.19	0.81
Derechos de NNAJ				2.25	1.50	0.75
Reforma Administración Civil				0.75	0.78	-0.03
Reformas Constitucionales				3.00	1.81	1.19
Descentralización				0.42	1.13	-0.71
Desmovilización				3.00	1.30	1.70
Cronograma de implementación				3.00	1.73	1.27
Dejación de armas				2.64	1.16	1.47
Resolución de disputas				3.00	2.00	1.00
Cooperación donantes				3.00	1.52	1.48
Desarrollo económico				0.75	0.94	-0.20
Reforma educativa				0.40	0.80	-0.40
Reforma electoral				1.17	1.46	-0.30
Derechos Humanos				0.73	0.96	-0.22
Derechos minorías				0.62	1.28	-0.67
Políticas de reparación a desplazados				1.33	1.10	0.24
Reformas al poder legislativo				0.00	1.46	-1.46
Reforma a medios				1.15	0.84	0.31
Recursos naturales				0.75	0.73	0.03
Grupos paramilitares				1.06	1.78	-0.72
Reincorporación política				3.00	1.63	1.37
Liberación de prisioneros				2.00	1.96	0.04
Mecanismos de referendación				3.00	2.31	0.69
Reincorporación				1.82	1.00	0.82
Reparaciones				0.73	0.55	0.18
Verdad y reconciliación				0.81	0.84	-0.03
Mecanismos de verificación				1.67	2.11	-0.44
Derechos de las mujeres				1.09	0.71	0.38

**gráfica basada en los datos en la columna "Diferencia"



Anexo D: Proyectos de Reincorporación Apoyados por la Cooperación Internacional

No.	Organización	País/Agencia	Nombre del proyecto	Cobertura
1	Gobierno (DAICMA)	UE Fondo Colombia en paz Fondo Multidonantes de NNUU	Humanicemos. Fortalecimiento de la Acción contra Minas para la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia en Materia de Desminado Humanitario y la consolidación de una capacidad de coordinación efectiva en materia de AICMA.	Nacional
2	Corpomanigua / Ferrostal	UE (Alemania)	Somos semillas de Paz “Generación de ingresos, reconciliación y construcción de paz territorial con personas reintegradas de las FARC – EP, pequeños y medianos campesinos víctimas del departamento del Caquetá”	Caquetá
3	LKS, S.Coop. (Mondragón)	UE	Experiencia piloto para la consolidación de un programa de Desarrollo Territorial y Fomento de la Economía Social y Solidaria basado en un enfoque de Innovación Social en el marco del Proceso de Acuerdo de Paz en Colombia.	Nacional (pendiente focalización territorial)
4	ECOMUN	UE	Proyecto de estabilización socio productiva en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación, a través de Granjas agropecuarias sostenibles. Dinamizar la economía de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) a través de alternativas económicas viables y apropiadas a las condiciones y necesidades de la población en proceso de reincorporación integral.	Nacional, con enfoque principal en Norte de Santander, Nariño, Tolima y Arauca
5	FAO	UE	Procesos de integración socioeconómica y colectivas como estrategia de dinamización comunitaria y construcción de paz en territorios afectados por el conflicto.	Antioquia, Nariño, Cesar, Guajira
6	CORPOAMA ZONIA	UE (Hungría)	Implementación de estrategias de restauración ecológica a través de sistemas sostenibles para mejorar la conectividad eco sistémica, en los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, Orito, San Miguel y Puerto Asís, en el departamento del Putumayo.	Putumayo
7	Centro de Comercio Internacional (ITC)	UE	Colombia PUEDE: Paz y Unidad a través de Exportaciones y Desarrollo Económico Rural.	Nariño y Putumayo
8	ICCO	UE (Países Bajos)	Organizaciones étnico-territoriales y campesinas se fortalecen como agentes centrales en la construcción de la paz y la transformación territorial	Putumayo y Nariño



9	IVMF (Instituto Marqués de Valle Flor)	UE (Portugal)	TERRITORIOS CAQUETEÑOS SOSTENIBLES PARA LA PAZ: Una apuesta de construcción de desarrollo, paz y cultura de la legalidad en municipios postconflicto del Caquetá en Colombia.	Caquetá
10	CARITAS/PASTORAL SOCIAL	Alemania	Empoderamiento Político y Económico Territorial con Enfoque en las Mujeres Rurales ("Tejedoras de Vida" del Putumayo)	Putumayo
11	Cruz Roja Noruega	Noruega	Fortalecimiento de Comunidades para la Paz: Objetivo a largo plazo: Contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia Objetivo a medio plazo: Fortalecer las capacidades individuales y comunitarias para fortalecer el proceso de reincorporación como parte de la implementación del Acuerdo de Paz	ETCR y comunidades aledañas en Arauca y Norte de Santander
12	NRC	Noruega	Ambientes para La Paz: "Ambientes para la paz: vida digna y reconciliación" un programa con enfoque de reincorporación que impulsa iniciativas de formación ambiental para comunidades locales y excombatientes de las FARC – EP.	Meta y Caquetá
13	Caritas	Noruega	Construyendo habilidades para la Paz	Caquetá
14	ONU Mujeres	Noruega	Construcción de paz para el cumplimiento de los derechos de las mujeres y jóvenes en la sub-región del Pacífico colombiano	Antioquia-Cauca.
15	NRC	Noruega	Contribución a la implementación de los Acuerdos de Paz en zonas rurales de Colombia	Córdoba, Antioquia, Nariño, Cauca, Tolima, Arauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Chocó, Guajira, Cesar, Guaviare
16	OIM	Suecia	Estrategia para la Formación de Formadora/es en prevención de violencia de género en ETCR	Nariño; Cauca; Cesar; Putumayo; Caquetá; Antioquia; norte de Santander; Guaviare; Meta
17	OIM	MINSALUD & PROTECCIÓN SOCIAL	Promoción y garantía del derecho a la salud en ETCR	Antioquia; Arauca; Caquetá; Cauca; Cesar; Chocó; Córdoba; Guaviare; La Guajira; Meta; Nariño; Norte de Santander; Putumayo; Tolima



18	OIM	MPTF & Suecia	Desarrollo de acciones para la promoción de la salud a NNA en comunidades focalizadas para la prevención del reclutamiento	Antioquia, Arauca, Cauca, Caquetá, Cesar, Choco, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima
19	OIM	MPTF, ARN Y Francia	Modelo de reincorporación temprana en entornos productivos	Tolima, Guaviare, Meta, Antioquia y Cauca
20	OIM	Reino Unido	Mejorar la capacidad de respuesta de la OACP en ETCR para la implementación de los acuerdos de paz	ETCR
21	UNICEF	Mi futuro es hoy	Dirigido a la prevención del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales. Hace parte de la puesta en marcha del Acuerdo Final de Paz, tiene por objetivo desarrollar y fortalecer las capacidades de cerca de 27.000 niños, niñas y adolescentes entre 12 y 18 años, sus familias, comunidades, escuelas y otras instituciones, para la construcción colectiva de entornos protectores y garantes de los derechos de la niñez.	500 veredas correspondientes a 166 municipios priorizados para el posconflicto.
22	UNICEF	Somos Paz	Estrategia nacional para promover y fortalecer las capacidades de los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos protagonistas de la construcción de paz, promoviendo escenarios de reconciliación, por medio del arte, la música, el deporte y las comunicaciones.	
23	UNICEF-UE	Hacia la reconciliación y la construcción de paz: reincorporación de niños y niñas de las FARC-EP,	Apoyar el proceso de reincorporación de menores en el marco del acuerdo de paz, a través de la construcción de proyectos de vida con los jóvenes, el restablecimiento de sus derechos básicos, la reconstrucción de lazos sociales y familiares y el apoyo psicosocial.	Popayán, Antioquia, Bogotá, Arauca, Meta
24	PANACA - ARN	Fondo Colombia en Paz, Ministerio de Agricultura y la Agencia para la Reincorporación y Normalización	Formación de 321 excombatientes en proceso de reincorporación como Técnico Practico Agropecuario, durante 77 días y 603 horas de intensidad.	ETCR, PANACA Quindío
25	OCLAE	OCLAE	Voluntariado de 10,000 estudiantes en diferentes ETCR. Festivales de juventudes en los ETCR de Cauca, Arauca, Guajira y Tumaco. Dos brigadas internacionales de paz en dos ETCR, Icononzo y Colina	ETCR
26	PNUD	PNUD	Actualmente financia 26 estructuradores de proyectos (uno por cada ETCR), que ayudan a formular proyectos productivos en el marco de ECOMUN	ETCR



27	NCR y UNAD	Ministerio de Educación	Arando la Educación; el cual brinda la oportunidades de alcanzar la primaria y bachillerato a los excombatientes.	ETCRs
----	------------	-------------------------	---	-------

Proyectos de autoabastecimiento en los ETCR

#	DEPTO	MUNICIPIO	ETCR	OBJETIVO
1	Antioquia	Remedios	Carrizal	Implementar un criadero de pollos de engorde para el mejoramiento de la dieta alimenticia y el auto-sostenimiento de los habitantes del ETCR de Carrizal.
2	Antioquia	Dabeiba	Llanogrande	Mejorar las condiciones alimentarias de la Comunidad “ETCR Jacobo Arango”, mediante la disponibilidad suficiente de leche y huevos, para ayuden a garantizar una buena dieta, especialmente para la población infantil.
3	Antioquia	Anorí	La Plancha	Abastecimiento de agua mediante la instalación de sistema de ariete hidráulico y mejoramiento de las instalaciones de áreas comunes del ETCR.
4	Antioquia	Ituango	Santa Lucía	Mejorar las condiciones de seguridad alimentaria con la producción de huevo
5	Antioquia	Vigia del Fuerte	Vidrí	Fortalecer la capacidad instalada del proyecto productivo porcino que se tiene en el ETCR
6	Arauca	Arauquita	Martin Villa, Filipinas	Establecer una tienda comunitaria en el ETCR Martin Villa, para proveer a los excombatientes y a la comunidad en general de víveres y abarrotes, oportunamente y a bajos precios, garantizando la calidad y disponibilidad de los productos.
7	Caquetá	San Vicente del Caguán	Miravalle - Oscar Mondragón	Realizar el inicio de la reestructuración “obra hidráulica del desarenador” de donde se capta el agua para uso agropecuario y consumo humano en le ETCR Oscar Mondragón, vereda Mira Valle, Municipio de San Vicente del Caguán.
8	Caquetá	La Montañita	Aguabonita - Héctor Ramírez	Implementar una granja de 500 gallinas ponedoras con una producción diaria aproximada de 450 huevos, como alternativa rápida para la generación de ingresos que permitan el sostenimiento de los integrantes de la ETCR HÉCTOR RAMÍREZ. Fortalecimiento del proyecto Piscícola
9	Cauca	Caldono	ETCR- Carlos Perdomo. Caldono, Cauca	Tomate de árbol y hortalizas
10	Cauca	Buenos Aires	La Elvira - ETCR Carlos Patiño	Montaje de restaurante y tienda comunitaria con componentes para su autoabastecimiento
11	Cauca	Miranda	Moneterredondo	Soberanía alimentaria



12	Cauca	Patía	(Municipio de El Patía)- ETCR Aldemar Galán	Generar y fortalecer el desarrollo de iniciativas económicamente productivas en el ETCR Aldemar Galán, en el municipio de Patía (El Bordo)
13	Cesar	La Paz	Tierra Grata	Generar ingresos a través de la ejecución de ofrecer servicios de Ecoturismo comunitario y alternativo, con participación activa de ex combatientes para la construcción de memoria, la sostenibilidad social, económica y ambiental de la Serranía del Perijá.
14	Chocó	Carmen del Darién	Brisas	Desarrollar las obras de adecuación del terreno del ETCR, necesarias para drenar permanentemente la zona y avanzar con la construcción de la vía principal de acceso.
15	Córdoba	Tierralta	Gallo	Cerdos de levante
16	Guaviare	San José del Guaviare	Charras - Marco Aurelio Buendía	Creación de un supermercado comunitario en la zona del ETCR Charras-Boquerón, con el que se puedan abastecer las necesidades básicas del municipio, generando un impulso a las economías locales y que sea sostenible en el tiempo.
17	Guaviare	San José del Guaviare	Colinas, San José del Guaviare	Compra de una hectárea de tierra para hacer una marranera para 25 marranos
18	La Guajira	Fonseca	Pondores	Construir una unidad productiva de procesamiento de abono orgánico (compostaje) para el aprovechamiento de los residuos y la generación de ingresos para la comunidad fariana en proceso de reincorporación.
19	Meta	Mesetas	Buenavista (Guajira) - Mariana Páez	El propósito del proyecto es mejorar y fortalecer las iniciativas que cada comuna ha venido desarrollando con actividades de producción de autoconsumo a través de huertas, cría de especies menores (peces, gallinas, cerdos, curies) y cultivos como yuca y plátano.
20	Meta	La Uribe	La Julia	Pollos de engorde, gallinas ponedoras, cerdos cebs, cultivos pancoger, huerta
21	Meta	Mesetas	Buenavista (Guajira) - Simón Trinidad	El propósito del proyecto es mejorar y fortalecer las iniciativas que el grupo de ex prisioneros y ex prisioneras han venido desarrollando con actividades de producción de autoconsumo a través de huertas, cría de especies menores (gallinas, cerdos) y cultivos como yuca y plátano.
22	Meta	Vistahermosa	La Reforma - Georgina Ortiz	Impulsar la reincorporación de los antiguos guerrilleros de las FARC-EP ubicados en el ETCR Georgina Ortíz a partir del fortalecimiento de proyectos productivos (como el de caña panelera) y de autoabastecimiento (pollos de engorde y cerdos de cebs).



23	Meta	La Macarena	Playa Rica Yará - Urias Rondón	Diversificar la producción pecuaria mediante la implementación de un sistema piscícola policultivo. Mejorar las condiciones de producción de cerdos y aves de corral y propiciar la sostenibilidad de la producción piscícola, a través de la producción de alimento en el ETCR con el fin de disminuir los costos de producción de estos sistemas pecuarios.
24	Norte de Santander	Tibú	Caño Indio	Cría de ganado (para ceba) con el fin de conseguir recursos que nos faciliten el proceso de reincorporación colectiva.
25	Putumayo	Puerto Asís	La Carmelita	Establecer un proyecto piscícola
26	Tolima	Icononzo	La Fila	Fortalecer del proyecto productivo piscícola de Tilapia Roja, como una de las alternativas productivas de la Cooperativa multiactiva Agropecuaria del Común - COMACO del ETCR Antonio Nariño.
27	Tolima	Planadas	El Jordán – San Miguel	Galpones de gallinas ponedoras y cerdos



Anexo E: Estado de las Medidas de Seguridad y Protección Establecidas en el Acuerdo Final

BALANCE DE PRINCIPALES MECANISMOS DE SEGURIDAD & PROTECCIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA - junio de 2018.

#	Acuerdo	INSTANCIA	PAM	MEDIDA DE SEGURIDAD &/O PROTECCION	Entidad Responsable	Estado de Avance	Recomendación
1	2.1.2.2	Garantías para Defensores y Líderes(as)	108	[Crear un] Sistema de Alertas Tempranas [para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanas]	Defensoría del Pueblo (Ministerio Público)	Decreto 2124 de 18 de diciembre 2017 "Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación de los acuerdos y la construcción de paz."	Es importante que 1) la Defensoría del Pueblo Ministerio Público, el Ministerio del interior, y UNP trabajen articuladamente en su implementación y 2) cuente los recursos necesarios para garantizar el despliegue territorial de la Defensoría de manera que el SAT pueda operar de manera descentralizada. Es deseable que el resto del Ministerio Público (Personerías y Procuraduría) se articulen y complementen este sistema para optimizar recursos.
2			112	Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.	Ministerio del Interior & UNP	Decreto 1581 28 de Sept 2017 "Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones." Decreto 2078 7 de diciembre 2017 "Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades", Decreto 2252 29 de diciembre 2017 "sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la Republica en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo." Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 "sobre el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos."	El Ministerio del Interior lidera la implementación junto con la UNP y en articulación con autoridades locales. Deben contar con recursos o re-priorizarlos para asegurar su operatividad. Para poder cumplir el objetivo de fortalecimiento de estos programas hay que avanzar en la implementación de las normas con capacitación a servidores públicos.
3	3.4.2	Pacto Político	260	El Gobierno Nacional y el nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la	Ministerio del Interior & FARC	El primer Congreso Nacional de Paz, en el que se suscribió el Pacto Nacional Por La Vida y La Paz, Colombia País con Nuevo Rumbo, fue un punto	Si bien el PMI estima 5 años para la concreción del Pacto Político Nacional, dada la situación de polarización, amenazas



			<p>actividad política legal, se comprometen a promover un Pacto Político Nacional, y desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, las organizaciones de mujeres y de población LGBTI, las fuerzas vivas de la Nación, la sociedad organizada y las comunidades en los territorios, sindicatos, el Consejo Nacional Gremial y los diferentes gremios económicos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias, confesiones religiosas. Este Pacto Político Nacional que deberá ser promovido desde las regiones y sobre todo en las más afectadas por el fenómeno, busca hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo</p>		<p>de partida para una agenda común para promover dar fin al uso de las armas en la política y al paramilitarismo. Constituido el partido de las FARC en octubre, se conformó una comisión técnica entre gobierno y FARC con el objeto de diseñar una metodología que aún no ha sido concertada entre las partes. El PMI -pendiente de CONPES- estima 5 años para concretar este pacto.</p>	<p>y hostigamiento en la etapa electoral, se recomienda agilizar la implementación de esta medida como acción en la que confluyan todos los sectores del país a promover un mensaje de no tolerancia a la política con armas o con violencia. El Consejo Nacional de Paz y Reconciliación está dispuesto a impulsar el Pacto Político Nacional.</p>
		317	<p>Incorporación a la constitución de la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial o privado de estructuras paramilitares y el Gobierno Nacional en coordinación con la rama judicial, presentará un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones antes señaladas [organizaciones criminales incluyendo aquellas que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo."</p>	<p>Congreso & Corte Constitucional</p>	<p>Si bien el Acto Legislativo 04 de 2017 aprobado por Senado, está pendiente de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional. Prioridad de Implementación Normativa.</p>	



4	3.4.3	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad - CNGS	263	Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales PAPCOC con el fin de para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo.	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)	<p>Si bien la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada por el Decreto 154 de 2017 establecía varios objetivos, a la fecha se espera que entregue el PAPCOC antes del cambio de gobierno como resultado tangible. La propuesta de PAPCOC Cuenta con 4 comisiones técnicas de apoyo que generarán los principales insumos de este plan sobre: 1) Ajustes normativos, 2) Fuentes de Financiamiento, 3) Enfoque diferencial, territorial y de género y 4) Respuesta Institucional y Medición de Impacto. El mismo se alimentará de información contextualizada de las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad. Dichas subcomisiones deben realizarse en el cronograma pactado para poder recoger insumos en los tiempos esperados y contribuir a un enfoque territorial. Si bien no está contemplado en el Acuerdo, es fundamental articular las recomendaciones e insumos de la CNGS y de las subcomisiones territoriales, con espacios que están reactivándose como con participación de sociedad civil la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías.</p>	<p>La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad debe dejar aprobado el Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC) que se convierte en una hoja de ruta clave para combatir y dismantelar las organizaciones criminales que en varios territorios están disputando el territorio dejado por FARC, y/o las zonas de economías ilegales. Es clave que el PAPCOC sea recibido por el nuevo gobierno como un instrumento de política pública y le otorgue todos los recursos financieros, técnicos y humanos recomendados por la CNGS para su implementación. Se sugiere que se continúe con la implementación de subcomisiones de garantías de seguridad territoriales con el fin de promover articulación territorial y respuesta del Estado de acuerdo a los contextos territoriales. La CNGS queda con unas tareas pendientes en materia de recomendación de política pública y de esclarecimiento de la verdad importante para cumplir con sus objetivos. Esto incluye la sostenibilidad financiera de la misma. • La CNGS, y en particular las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad deben generar un esquema de rendición de cuentas público para facilitar el seguimiento de los compromisos adquiridos en dichos espacios, y contribuir a la generación de confianza.</p>
---	-------	---	-----	---	--	--	--



5	3.4.4	<p align="center">Unidad Especial de Investigación UEI</p>	<p>La Unidad Especial de Investigación debe diseñar estrategias y políticas relacionadas con la investigación de homicidios y masacres, hechos o conductas que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos políticos, la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz; la identificación de estructuras criminales y sus redes de apoyo que sean de su competencia, por parte de la Unidad Especial de Investigación; y el análisis de contextos políticos y sociales que permitan establecer patrones comunes de agresiones o conductas definidas en el punto 3.4.</p>	<p align="center">Fiscalía</p>	<p>El Decreto 898 de 2017 que crea la Unidad Especial de Investigación cuenta con una directora, Martha Cuellar, nombrada en noviembre de 2017. El hecho que la Corte Constitucional haya declarado exequible el decreto facilita la apropiación de los recursos provenientes de la UE y que se haya empezado a contratar el equipo de manera que la Unidad empiece a trabajar formalmente y elaboré su plan de acción, priorizando el diseño de estrategias de investigación y conductas contra defensores con énfasis territorial. El hecho que el PMI le de vigencia de 15 años es una excelente señal. Es importante destacar que, a pesar de la falta de operatividad formal de la UEI, la fiscalía adelanta esfuerzos especiales para delegar responsabilidades a funcionarios internos para agilizar investigaciones de defensores de DDHH. La Directiva 002 de 2017 que prioriza la función de liderazgo social como primer posible motivo de dichos homicidios ha sido fundamental para avanzar en la investigación y judicialización. Aun así la tendencia creciente de homicidios de defensores en los últimos 2 años es uno de los temas de mayor alerta.</p>	<p>Teniendo en cuenta el retraso de cerca de 16 meses de la puesta en marcha formal de la Unidad Especial de Investigación, que tiene un rol clave en la investigación de homicidios de defensores de DDHH, pero sobre todo de la identificación de patrones criminales territoriales, es importante rodear a la UEI y su equipo de apoyo técnico y el máximo de articulación interinstitucional para que dé frutos. Es importante aprovechar también el trabajo mancomunado entre entidades y organismos que históricamente han hecho seguimiento y verificación de los patrones de agresiones contra defensores de DDHH y líderes sociales. La UEI debe fortalecer lazos de trabajo con Ministerio Público, autoridades locales, policía, comunidad internacional y organismos de sociedad civil. Se espera que los resultados de estas investigaciones sean base de archivos de memoria histórica frente a las agresiones contra defensores de DDHH y a su vez se convierta en un mecanismo de esclarecimiento de la verdad y garantía de no repetición.</p>
---	-------	---	---	--------------------------------	---	---



6	3.4.5	Cuerpo Elite de la Policía	284	Cuerpo Élite en la Policía Nacional con enfoque multidimensional.	Policía Nacional	<p>El Cuerpo Élite de la Policía se creó desde junio de 2017, y lo integran 1.088 hombres encargados de enfrentar a las redes de crimen organizado, para apoyar las labores de consolidación territorial y priorizar la seguridad de los líderes sociales. bajo la coordinación del Coronel William Rincón Zambrano. A la fecha se está robusteciendo el sistema de información que además servirá de base para documentar los archivos de memoria histórica. Está en proceso su despliegue operativo en las zonas priorizadas, incluyendo el establecimiento de sedes y equipos base de policía judicial. El Cuerpo Elite ha sido un mecanismo clave de apoyo a la Unidad Especial de investigación.</p>	<p>Es fundamental apoyar la labor de despliegue territorial del Cuerpo Elite de manera que pueda facilitar la lectura contextual regional y promover articulación con instituciones de todo nivel, comunidad internacional y sociedad civil, como lo viene haciendo a nivel nacional. A febrero de 2018 el Cuerpo Elite había identificado 287 incidentes de amenazas y homicidios, 244 en etapa de indagación, 21 capturas, y había implementado 1.850 medidas preventivas. Es importante continuar con la labor de trabajo articulado entre el Cuerpo Elite, la fiscalía, comunidad internacional (ONUDDHH, Misión ONU, Mapp OEA), sociedad civil (Cinep, Somos Defensores, FIP, Indepaz), entre otros.</p>
---	-------	-----------------------------------	-----	--	------------------	---	---



7	3.4.7	SISEP	100 & 109	Despliegue Preventivo de Seguridad	Ministerio de Defensa	<p>Actualmente hay mas de 80.000 hombres desplegados en 160 municipios priorizados a través de diversas estrategias: Plan Victoria Plus que incluye 5 fuerzas de campaña (Atlas en Nariño, Perseo en Pacífico Sur, Esparta en Norte de Santander, Zeus en Oriente y Agamenón en Urabá), la Estrategia Comunidades en Paz y Seguras de la Policía, con 65 UBICAR en 24 ETCR, la UNIPPEP, la Estrategia Carpa Azul, IRENE y el SIRIE (Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización). A las 5 fuerzas de tarea conjunta, se le suma la puesta en marcha del Plan Horus II con enfoque en 67 veredas y priorización territorial de 185 municipios. A pesar de los resultados en materia de reducción de muertes violentas como fruto del conflicto entre FARC y Gobierno, preocupa la proliferación de grupos criminales. Entre estos se incluye: grupos sucesores del paramilitarismo, ELN, EPL, Pelusos, Clan del Golfo y disidencias o grupos armados residuales que se estiman tienen alrededor de 1,500 hombres. Preocupa la consolidación de patrones de criminalidad organizada para el control de rentas ilegales y territorios estratégicos. En esta dinámica de crimen transnacional hay una incidencia de carteles mexicanos, entre otros. Uno de los grandes retos será abordar la problemática de cultivos ilícitos generando confianza de la comunidad.</p>	<p>Uno de los principales retos será combinar el despliegue preventivo de seguridad con la llegada de la oferta institucional y fortalecimiento del Estado de Derecho en municipios priorizados. Las comunidades, líderes, miembros de FARC y la institucionalidad en terreno han manifestado que este despliegue es insuficiente dadas las amenazas en materia de seguridad de parte de otros grupos armados ilegales. Urge detener la problemática situación de asesinatos de defensores de DDHH, líderes sociales, muchos de ellos involucrados en acciones de implementación del acuerdo. Es importante revisar las estrategias de seguridad y protección para proteger excombatientes en proceso de reincorporación. Y es clave resolver la situación humanitaria en regiones como el andén pacífico, Urabá, Catatumbo y Oriente del país. En diferentes instancias ha sido claro que la articulación de la oferta de seguridad física debe complementarse con la oferta en materia de protección, justicia y más adelante de desarrollo para atajar las problemáticas territoriales. Todo este engranaje debe tener sostenibilidad financiera y articulación con autoridades locales y comunidad en territorio.</p>
---	-------	-------	-----------	---	-----------------------	---	---



8	3.4.7	SISEP	288	Plan Estratégico de Seguridad & Protección incluye medidas materiales e inmateriales y la campaña contra la estigmatización.	Mesa Técnica de Seguridad	Si bien el Decreto 299 de 2017 hace mención a la creación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el mismo está en mora de elaborarse centrándose en las medidas inmateriales que complementan las medidas materiales ya aprobadas. El Plan que debe ser el marco estratégico para las diferentes acciones de seguridad y protección no ha sido aprobado y por ende no ha generado ajuste normativo de acuerdo a las necesidades del contexto actual de la población en proceso de reincorporación.	De acuerdo con lo estipulado en el Decreto 299, está pendiente: b) Hacer seguimiento y evaluación periódica a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en coordinación con las instituciones estatales que tengan competencia sobre el tema. Proponer al Gobierno Nacional por intermedio del Delegado/a Presidencial, las reformas y ajustes normativos que se requieran para la protección y seguridad de quienes conforman la población objeto del Programa de qué trata este Capítulo. g) Desarrollar, coordinar, hacer seguimiento y sugerencias para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Es importante dar continuidad y los recursos humanos y financieros a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para poder implementar el plan.
9	3.4.7	SISEP	286	Programa de Protección Integral , integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sedes y actividades, y antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores.	DAPRE/UNIPEP/UNP	Si bien el Decreto 299 de 2017 crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección , el mismo debe implementarse respetando los principios establecidos de manera que cubrir a toda la población objetivo, asegurando recursos para la fase actual que cubre a cerca de 11,000 miembros de las FARC, en un contexto de dispersión fuera de las ETCR. La Unipep está cubriendo parte de la responsabilidad de UNP. Actualmente hay 186 integrantes del partido de la FARC con esquemas de seguridad. Las sedes no cuentan con protección a pesar de las amenazas.	De acuerdo con el Decreto 299 es importante que el programa Integral de Protección se adapte a las condiciones actuales de reincorporación en los territorios. Para esto es importante evaluar la 1) Idoneidad : Las medidas de protección y prevención serán adecuadas a la situación de riesgo extraordinario o extremo para lo cual procurarán adaptarse a las particulares de las personas objeto de este Programa ya los contextos regionales. 2) Temporalidad : Las medidas de prevención y protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras persista un nivel de riesgo extraordinario o extremo respecto a las personas objeto de este Programa.



10	3.4.7	SISEP	296	Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica.	UNP	Si bien hay una reglamentación general en el decreto 895 para todo FARC, cada individuo requiere evaluación individual de riesgo para poder ajustar su esquema de seguridad. Hay un retraso en dichas evaluaciones para varios miembros de las FARC, familiares y antiguos miembros de FARC-EP, ya que no hay capacidad institucional de la UNP para dar trámite a tantas solicitudes. Parte de la protección en territorio la está cubriendo la UNPEP temporalmente en zonas cercanas a ETCR. Las sedes políticas cuentan con protección de la policía municipal.	Es importante que la presunción de riesgo extraordinario a los y las integrantes de FARC, sea mantenido y se agilice el trámite evaluaciones solicitadas a la Mesa Técnica para ser realizadas por la UNP. Tal como establece el Decreto 299 hay que agilizar la implementación del procedimiento de estudio y aprobación de medidas.
11	3.4.7	SISEP	294	Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección (Inicio con la capacitación de 300 de los 1,200 miembros esperados. No tiene recursos asegurados)	UNP	De acuerdo con los Decretos 298, 299, 300 y 301 de 2017 el Cuerpo Mixto está parcialmente en marcha. De 1,200 miembros 935 han sido entrenados, siendo 545 es miembros de las FARC-EP, y 84 de ellos mujeres. Requiere sostenibilidad financiera más allá de 2018. El tercer curso comprenderá un módulo sobre cuestiones de género en el análisis de los riesgos y la protección, que contará con el apoyo del Comité de Género de la FARC, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Misión ONU II.	El Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección está llegando a su tope, si bien hay una necesidad creciente de esquemas de protección. Hay que evaluar la sostenibilidad del Cuerpo Misto tanto a nivel de tiempo y financiero, como una posible expansión de ser necesario. Para tal fin que el Decreto 298 debe mantener la excepcionalidad de vigencia fiscal a la UNP. Este tipo de figuras han sido utilizadas en varios acuerdos de paz con éxito.
12	3.4.7	SISEP	298	Formación en Autoprotección (liderada por UNP debe ponerse en marcha)	UNP	A pesar de que se estableció en el Decreto 299 de 2017 , su implementación ha sido muy pobre.	Es clave realizar la formación en autoprotección, y asegurar a su vez formación un enfoque de género y diferencial.
13	3.4.8	Programa de Seguridad & Protección para las	299	Programa Integral de seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios	Ministerio del Interior	El Decreto Ley 660 de abril de 2018 “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa	Es clave que el Ministerio del Interior como líder de este Programa de Seguridad y Protección Comunitario que busca fortalecer los programas de protección individual y colectiva de los y las
14	3.4.8		300	Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia	Ministerio de Justicia y del Interior		



15	3.4.8	Comunidades y territorios	301 y 187	Protocolo Especial de Protección para las comunidades rurales que fueron afectadas por el conflicto.	Ministerio del Interior	Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones". A la fecha el Ministerio del Interior ha realizado varias sesiones de socialización de la norma con entidades territoriales e instituciones nacionales, con muchos interrogantes acerca de la forma de poner la misma en marcha.	defensores de DDHH. debe: armonizar los programas resultantes con el espíritu del acuerdo para brindar garantías de seguridad a las comunidades y territorios de acuerdo con instrumentos de protección colectiva que han funcionado previamente promoviendo la articulación de la institucionalidad local y nacional. Uno de los principales interrogantes a resolver es como asegurar la sostenibilidad financiera de estos programas y el fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos para poder trascender de una mirada de protección individual material a una verdadera mirada de protección colectiva que incluya medidas materiales e inmateriales basada en las necesidades de cada contexto y comunidad.
16	3.4.8		302	Programa de Fortalecimiento de la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales	Ministerio del Interior		
17	3.4.9		303, 305	Nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales objeto del acuerdo - Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios.	Defensoría del Pueblo (Ministerio Público), Ministerio de Defensa, y Fiscalía.	A raíz del Decreto 2124 de 2017 que ajusta el SAT y le da autonomía para emitir las alertas, es clave asegurar despliegue territorial de la Defensoría en al menos los municipios priorizados. La respuesta rápida a estas alertas requiere el máximo nivel de articulación y trabajo coordinado entre el Ministerio Publico, Min Interior, Min Defensa, Fiscalía y autoridades locales. Min Defensa implementó mecanismos como el SIRIE y Carpa Azul, pero no de manera uniforme en todas las regiones, y esta estrategia concentra la oferta en los ETCR. Carpa Azul fue diseñada para llevar oferta integral a ETCR sin tener en cuenta que la oferta en materia de protección de parte de Min Publico y Fiscalía se ofrece en lugares donde la población requiera atención y tenga el menor grado de exposición.	Hay que fortalecer el SAT de acuerdo al Decreto 2124, y para efectos de activar los Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata, hay que reforzar la presencia de Ministerio Público en los 160 municipios priorizados y capacitar a los servidores públicos de dichas entidades. Se recomienda hacer seguimiento a las recomendaciones que surjan del CIPRAT. Lo anterior demanda asegurar la presencia de la Defensoría en territorio, y la sostenibilidad financiera para brindar recursos humanos y técnicos de apoyo. La activación de Comités Territoriales de Alerta y Reacción Rápida es urgente, para articular la oferta estatal. Estrategias como el SIRIE requieren mayor nivel de articulación con todas las entidades, y no es suficiente como respuesta a las alertas. Y la estrategia Carpa Azul, requiere ser ajustada.



18	5.2	Garantías de No Repetición	301 y 187	Protocolo para la Protección Integral de defensores y defensoras de DDHH en contextos de ruralidad.	Ministerio del Interior	No ha habido mención a avances sobre este protocolo, si bien es uno de los más necesarios, particularmente para las zonas priorizadas para sustitución de cultivos ilícitos (PNIS, PDET y en general municipios priorizados por posconflicto).	Urge que el próximo gobierno priorice el diseño y coordinación de protocolos de protección integral en contextos rurales, particularmente los de periferia. Dicho protocolo debe promover acción articulada de autoridades locales, nacionales y ministerio público.
19	5.2	Garantías de No Repetición	463	Fortalecimiento del sistema de información de la situación de derechos humanos , teniendo en cuenta los avances del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos a nivel nacional y regional, teniendo en cuenta el sistema de alertas tempranas.	Consejería Presidencial para los DDHH	No hay avance. Una consultoría interna al respecto subraya importante un trabajo articulado con las entidades, en el que se reconozcan los Sistemas de Información existentes, sus fuentes de medición, de manera que el Observatorio brinde orientaciones y lineamientos técnicos que permitan la incorporación del enfoque de derechos humanos, evitando la duplicación de sistemas y de mediciones.	El Gobierno saliente deja unos avances incipientes en materia de indicadores y diseño del Sistema de Información y Monitoreo. Es prioritario que el Estado Colombiano cuente con su propio sistema de información de DDHH
20	5.2	Garantías de No Repetición	466	Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales	Consejería Presidencial para los DDHH	1- La Consejería Presidencial para los DDHH saliente diseñó una hoja de ruta para la elaboración del Plan , con instituciones y sociedad civil. No se estima que se pueda lograr el Plan antes del cambio de Gobierno, tiempo es limitado para asegurar un proceso participativo con las plataformas de DDHH y las instituciones componentes a nivel nacional y territorial. 2-Colombia es signataria de la Resolución de Naciones Unidas A/C.3/72/L.50 del 20 de Noviembre de 2017 : Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Dicha Resolución se convierte en marco normativo internacional base para todo el componente de Garantías de No Repetición del Acuerdo de Paz.	El Gobierno saliente entrega unos lineamientos de política pública en DDHH como parte del plan de desarrollo, con un proceso consultivo nacional de más de 19,000 personas. El Acuerdo Final establece la necesidad de aterrizar esos lineamientos en un Plan Nacional de DDHH actualizado al contexto actual de manera que pueda ser marco rector para toda la institucionalidad. La elaboración e implementación de este plan sería una muestra de la voluntad del Estado para contribuir a las garantías de no repetición a través de la promoción y protección de los DDHH..



21	6.4	Prioridad de Implementación Normativa	515	Protocolo de Seguridad para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícitos.	Consejería Presidencial de Seguridad	<p>Si bien es Prioridad de Implementación Normativa, administrativa y legislativa, no se conoce el documento que regla dicho Protocolo. La Consejería Presidencial de Seguridad ha convocado reuniones para coordinar esfuerzos interinstitucionales en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito antes de ingresar a un territorio. Sin embargo, cada entidad decide autónomamente como ingresa a territorio. Es clave entender que las estrategias de erradicación forzada afectan las labores de sustitución de cultivos de uso ilícito. Los líderes de sustitución de cultivos ilícitos actualmente no son sujetos de protección por dicha labor y en cambio sí están siendo objetivo de homicidios por la labor que realizan.</p>	<p>Urge contar con un Protocolo de Seguridad para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícitos debidamente reglado. El Protocolo debe contar con participación de autoridades competentes en Seguridad, Protección y Sustitución de Cultivos, de manera que facilite la articulación interinstitucional y brindaría garantías de seguridad necesarias tanto a funcionarios como a líderes del Programa de Sustitución en las acciones de sustitución diferenciadas de las de erradicación.</p>
----	-----	--	-----	--	--------------------------------------	--	---



Anexo F: Implementación normativa del Acuerdo

Tabla 1: Iniciativas legislativas aprobadas

1. Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.” (**SIVJRNR**)
2. Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar **estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final** para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.”
3. Acto Legislativo 03 de 2017 “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de **reincorporación política** del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”
4. Acto Legislativo 04 de 2017 “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.” (**Reforma régimen de Regalías**)
5. Ley 1820 de 2016 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre **Amnistía, Indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.**”
6. Ley orgánica 1830 de 2017 “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992” (**Voces de Paz**)
7. Proyecto de Ley Estatutaria No. 03 de 2017 Senado – No. 06 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se adopta el **Estatuto de la Oposición Política** y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes” (actualmente en control previo de constitucionalidad)
8. Ley 1865 de 2017 “Por medio de la cual se exceptúa a la **Unidad Nacional de Protección** de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000.”
9. Acto Legislativo 05 de 2017 “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el **monopolio legítimo de la fuerza** y del uso de las armas por parte del Estado.”
10. Ley 1876 de 2017 "por medio de la cual se crea el **Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria** y se dictan otras disposiciones."
11. Proyecto de Ley Estatutaria No. 06 de 2017 Senado – No. 13 de 2017 Cámara “Estatutaria de la **Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz**”.





Tabla 2: Iniciativas legislativas radicadas a junio 2018

1. Proyecto de Ley No. 198 de 2018 Senado, 227 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se fortalecen la **investigación y judicialización de organizaciones criminales** y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia." (Mensaje de urgencia)
2. Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara "Por medio del cual se adoptan unas **reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz**" (Mensaje de urgencia)
3. Proyecto de Ley No. 197 de 2018 Senado, 226 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se desarrolla el **tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores**, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" (Mensaje de urgencia)
4. Proyecto de Ley No. 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara "Por la cual se autoriza la **adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales** protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones." (Mensaje de urgencia)
5. Proyecto de Ley No. 242 de 2018 Cámara "por la cual se regula el **Sistema Nacional Catastral Multipropósito**" (Mensaje de urgencia)
6. Proyecto de Ley No. 257 de 2018 Cámara "Por la cual se regula el **servicio público de adecuación de tierras** (ADT) y se dictan otras disposiciones"
7. Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara "Por la cual **se regula** lo previsto en el párrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los **programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías**".
8. Proyecto de ley número 246 de 2018 Senado, 220 de 2018 Cámara, "Por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 754 de 2002, en cuanto a la composición **de las Comisiones Constitucionales permanentes** del Congreso de la República".
9. Proyecto de ley número 218 de 2018 Cámara, "Por la cual **se modifica la Ley 152 de 1994**".
10. Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2018 Senado. Acumulado con los proyectos de acto legislativo 15 y 16 de 2018 Senado "Por medio del cual se **crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales de paz** para víctimas del conflicto armado en la Cámara de Representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026". (No radicado por el Gobierno)



Tabla 3: Iniciativas legislativas archivadas en noviembre 2017

1. Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2017 Cámara. "Por medio del cual se adopta una **reforma política y electoral** que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera."
2. Proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado "Por la cual se regula el **servicio público de adecuación de tierras** y se dictan otras disposiciones."
3. Proyecto de Ley No. 018 de 2017 Cámara – No. 009/2017 Senado "Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de **uso de baldíos en reservas forestales protectoras** – productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones."
4. Proyecto de Ley No. 019 de 2017 Cámara - No. 010 de 2017 Senado "Por la cual se regula el **sistema nacional catastral multipropósito.**"
5. Proyecto de ley orgánica No. 020 de 2017 Cámara - No. 011 de 2017 Senado "Por la cual se **modifica la ley 152 de 1994.**"
6. Proyecto de Ley No. 12 de 2017 Senado - 021 de 2017 Cámara "Por la cual se **modifica parcialmente la Ley 996 de 2005**" (Ley de garantías).
7. Proyecto de Ley No. 13 de 2017 Senado - 022 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se desarrolla el **tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras**, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."
8. Proyecto de Ley No. 14 de 2017 Senado - 023 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se fortalecen la **investigación y judicialización de organizaciones criminales** y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.
9. Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado. "Por medio del cual se crean **16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz** para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026."



Tabla 4: Decretos con fuerza de ley expedidos

1. Decreto-ley 2204 de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”
2. Decreto-ley 121 de 2017 “Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”
3. Decreto-ley 154 de 2017 "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad"
4. Decreto-ley 248 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”
5. Decreto-ley 249 de 2017 “Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”
6. Decreto-ley 277 de 2017 “Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016: se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.”
7. Decreto-ley 298 de 2017 “Por el cual se excepta a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.”
8. Decreto-ley 588 de 2017 "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición"
9. Decreto-ley 589 de 2017 “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”
10. Decreto-ley 671 de 2017 "Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, se dictan otras disposiciones"
11. Decreto 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"
12. Decreto 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.”
13. Decreto-ley 706 de 2017 “Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones.”



14. Decreto 775 de 2017 “Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.”
15. Decreto-ley 831 de 2017 “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz.”
16. Decreto 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"
17. Decreto-ley 882 de 2017 “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.”
18. Decreto-ley 883 de 2017 “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.”
19. Decreto 884 de 2017 "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."
20. Decreto-ley 885 de 2017 "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia."
21. Decreto 888 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República."
22. Decreto-ley 889 de 2017 "Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991."
23. Decreto-ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.”
24. Decreto 891 de 2017 "Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"
25. Decreto 892 de 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)."
26. Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET."
27. Decreto 894 de 2017 "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable V Duradera."





28. Decreto-ley 895 de 2017 "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"
29. Decreto-ley 896 de 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-"
30. Decreto-ley 897 "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones."
31. Decreto-ley 898 de 2017 "Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones."
32. Decreto-ley 899 de 2017 "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."
33. Decreto-ley 900 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones."
34. Decreto-ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras."
35. Decreto-ley 903 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP."

Tabla 5: Decretos Ordinarios que desarrollan el Acuerdo Final (No expedidos en uso de facultades extraordinarias)

Decreto No.	Título	Fecha
2001	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2017
2002	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016



2003	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2004	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2005	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2006	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2007	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2008	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2009	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2010	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2011	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2012	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2013	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2014	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2015	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2016	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2017	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2018	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2019	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2020	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2021	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2022	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2023	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2024	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2025	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016





2026	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2027	Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación	07/12/2016
1995	Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.	07/12/2016
2052	Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias	16/12/2016
61	Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante el Consejo Nacional de Reincorporación	16/01/2017
62	Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	16/01/2017
134	"Por el cual se hace una delegación"	26/01/2017
150	Por el cual se establece una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	01/02/2017
191	Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz.	03/02/2017
290	Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.2.7.3.1, se modifica el párrafo único y se adiciona el párrafo 2 al artículo 2.2.7.3.2, se adicionan los artículos 2.2.7.3.5 Y 2.2.7.3.6 Y se modifica el artículo 2.2.7.6.10, en el título 7 del libro 2 de la parte 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015.	22/02/2017
294	Por el cual se modifica los artículos 2.1.10.6.2. Y 2.1.10.6.8 del Capítulo 6 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.	22/02/2017
299	Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección.	23/02/2017
300	Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección –UNP.	23/02/2017
301	Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección –UNP.	23/02/2017
307	Por el cual se derogan algunos artículos del Decreto 1647 del 20 de octubre de 2016, "Por el cual se establecen los Puntos de Pre-agrupamiento Temporal como Zonas de Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones.	24/02/2017
308	Por el cual se modifican parcialmente los decretos Nos. 2003, 2006,2011, 2012, 2013,2014,2015,2016,2017 Y 2024 del 7 de diciembre de 2016, que establecieron unas Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN-y unos	24/02/2017



	Puntos Vereda les de Normalización -PTN-y se dictan otras disposiciones.	
515	Por el cual se confía al Vicepresidente de la República unas funciones y encargos especiales.	30/03/2017
348	Por el cual se adiciona el Decreto 1073 de 2015, en lo que respecta al establecimiento de los lineamientos de política pública en materia de gestión eficiente de la energía y entrega de excedentes de autogeneración a pequeña escala.	01/03/2017
672	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
673	Por el cual se modifica la remuneración de un empleo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
674	Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
600	Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5° para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación.	06/04/2017
585	"Por el cual se adiciona al Libro 2, Parte 2, Título 8, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, un Capítulo 3A relacionado con el Consejo Nacional del Agua"	05/04/2017
587	Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)	05/04/2017
858	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación.	23/05/2017
861	Por el cual se designan los miembros del Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz (FCP).	23/05/2017
871	Por el cual se designa un representante del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.	25/05/2017





901	Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000,2001,2002,2003,2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017.	29/05/2017
1274	Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones.	28/07/2017
1364	Por el cual se adiciona el Decreto 1069 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Justicia-y se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 903 de 2017 en relación con la entrega del inventario de los bienes y activos de las FARC-EP.	15/08/2017
1407	Por medio del cual se designa el administrador del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y se crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo.	24/08/2017
1534 (Ley)	Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017	15/09/2017
1578	Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 882 de 2017 y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional.	28/09/2017
1581	Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.	28/09/2017





1591	Por el cual se designa un representante del Gobierno nacional ante el Consejo Nacional de Reincorporación.	29/09/2017
1592	Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.	29/09/2017
1609	Por la cual se hace una designación en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.	03/10/2017
1650	Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016.	09/10/2017
1716	Por el cual se da continuidad al procedimiento para la ubicación, recolección, verificación, registro, extracción, transporte, destrucción, inhabilitación y disposición final del armamento, municiones y explosivos que se encuentren en los depósitos (caletas) de las extintas FARC-EP, en desarrollo de lo pactado en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.	20/10/2017
1749	Por el cual se modifica el decreto 1592 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.	26/10/2017
1760	Por medio del cual se fija la remuneración para unos servidores de la Justicia Especial para la Paz.	27/10/2017
1829	Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO	07/11/2017
1873	Por la cual se hace una designación en el Comité Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia.	17/11/2017
1997	Por el cual se adoptan las medidas para el giro e incorporación de los recursos que sobrepasen el cubrimiento del pasivo pensional territorial y lo relativo a las entidades territoriales con nula o baja incidencia del conflicto armado, a los que se refiere el parágrafo 4 del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017.	30/11/2017
2026	Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados,	04/12/2017





	mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones.	
2078	Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.	07/12/2017
2124	Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.	18/12/2017
2125	Por medio del cual se establece el procedimiento para dar cumplimiento a lo señalado en los párrafos transitorios 3A y 38 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, y adicionados por el Decreto Ley 900 de 2017.	18/12/2017
2199	Por el cual se adiciona el Capítulo 3, al Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia, relacionado con el ingreso al proceso de reintegración de los desmovilizados postulados a la Ley 975 de 2005.	26/12/2017
2240	Por medio del cual se establece un Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y se dictan otras disposiciones.	28/12/2017
2252	Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.	29/12/2017
2256	Por el cual se adiciona un artículo al Capítulo 1, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en lo relacionado con los gastos que pueden ser asumidos con	29/12/2017



	cargo al presupuesto del Fondo de Programas Especiales para la Paz.	
--	---	--

Tabla 6: Control de constitucionalidad

Norma estudiada	MP	Sentencia	Decisión
Decreto-ley 2204 de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-160 de 2017	Inexequible
Decreto-ley 121 de 2017 “Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”	María Victoria Calle Correa	C-174 de 2017	Exequible, salvo núm. 3 Art. 8 declarado inexequible.
Decreto-ley 154 de 2017 "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad"	Alberto Rojas Ríos	C - 224 de 2017	Exequible, bajo el entendido de que los particulares que participan en la comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.
Decreto-ley 248 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-253 de 2017	Exequible, salvo los incisos segundo y tercero, así como el parágrafo del artículo 1° declarados inexequibles.
Decreto-ley 249 de 2017 “Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”	Aquiles Arrieta Gómez	C-289 de 2017	Inexequible
Decreto-ley 298 de 2017 “Por el cual se excepta a la Unidad Nacional de Protección de las	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-331 de 2017	Inexequible



restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.”			
Decreto 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-438 de 2017	Exequible
Ley orgánica 1830 de 2017 “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”	Gloria Stella Ortiz Delgado	C - 408 de 2017	Exequible
Decreto-ley 831 de 2017 “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz.”	Cristina Pardo Schlesinger	C-469 de 2017	Exequible
Decreto 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"	José Antonio Cepeda Amarís	C-644 de 2017	Exequible bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de pagos por servicios ambientales, con el fin de adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental."
Decreto-ley 882 de 2017 “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.”	Carlos Libardo Bernal Pulido	C-607 de 2017	Exequible
Decreto-ley 883 de 2017 “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C – 516 de 17	Exequible





forma de pago de obras por impuestos.”			
Decreto 884 de 2017 "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"	Diana Constanza Fajardo Rivera	C-565 de 2017	Exequible
Decreto-ley 885 de 2017 "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"	Carlos Libardo Bernal Pulido	C-608 de 2017	Exequible
Decreto-ley 889 de 2017 "Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991."	Alberto Rojas Ríos	C-492 de 2017	Exequible
Decreto-ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.”	Alejandro Linares Cantillo	C-570 de 2017	Exequible, con excepción del artículo 9 parágrafo 1o inciso segundo y parágrafo 2o inciso segundo que se declaran Inexequibles. Igualmente declarar la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9º en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural."
Decreto 891 de 2017 "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo	Iván Humberto Escrucería Mayolo	C – 541 de 2017	Exequible





Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"			
Decreto 892 de 2017 "Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C – 535 de 2017	Exequible a excepción del inciso segundo del artículo 1° que se declara exequible en el entendido de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.
Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET"	Antonio José Lizarazo Ocampo	C-730/17	Exequible. - La Corte resaltó que los PDET y los PATR son herramientas cuya implementación contribuirá a la realización del derecho de reparación, especialmente colectiva. - La Sala constató que el Decreto Ley 893 de 2017 garantiza adecuadamente los derechos de las comunidades étnicas, pues sus artículos 12, 13 y 4: (i) prevén que los PATR se deben armonizar con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes; (ii) la formulación de los PATR y los PDET debe involucrar a las autoridades tradicionales de las comunidades étnicas y respetar el gobierno propio; (iii) los PDET y los PATR que se ejecuten en regiones que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta, sin que dicho mecanismo sustituya el derecho a la consulta previa frente a medidas puntuales que los afecten, de conformidad con los artículos 2, 7, 40 y parágrafo del 330 de la





			<p>Constitución, y el convenio 169 de la OIT; y iv) otras disposiciones específicas que garantizan el enfoque étnico y la protección de las comunidades indígenas en aislamiento voluntario o sin contacto inicial, así como de pueblos en riesgo de extinción. Finalmente, la Corte definió que el Decreto Ley no debía ser objeto de consulta previa en su integridad, en cuanto regula medidas e instrumentos de carácter general. Tal derecho deberá ser garantizado cuando se trata de la realización de acciones, medidas y proyectos que se requieran para la implementación los PDET y los PATR. En ese sentido, la Corte entendió que el “mecanismo especial de consulta” a que se refiere el artículo 12 de la normatividad examinada, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y de los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar en las decisiones que los afectan, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a las comunidades étnicas.</p>
<p>Decreto 894 de 2017 "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable V Duradera."</p>	<p>Cristina Pardo Schlesinger</p>	<p>C – 527 de 2017</p>	<p>Exequible con excepción de: (i) artículo 1 se declara exequible en el entendido de que la capacitación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad se utilizará para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno Nacional; (ii) del artículo 3 en el entendido de que la desconcentración debe ser interna y se refiere a elementos operativos o logísticos, bajo la dirección y orientación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para la implementación del Acuerdo de Paz; y de que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y sólo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño; (iii) del artículo</p>





			5°. El cual se declara exequible en el entendido que su aplicación se ha de hacer de forma concurrente y coordinada con las entidades municipales, en lo de su competencia; (iv) de las expresiones “o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación” contenidas en el artículo 6° y las expresiones “y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias” contenidas en el artículo 8°, que se declaran inexequibles.
Decreto-ley 895 de 2017 "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"	Iván Humberto Escrucería Mayolo	C-555 de 2017	Exequible
Decreto-ley 896 de 2017 ""Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS"	Alberto Rojas Ríos	C-493 de 2017	Exequible
Decreto-ley 897 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones."	Carlos Libardo Bernal Pulido	C – 554 de 2017	Exequible
Decreto-ley 899 de 2017 "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-569 de 2017	Exequible. Inexequibles: Art. 17, numeral 13 expresión “lisiados” y artículo 4 inciso 3, la expresión “La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”.





y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."			
Decreto-ley 900 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones."	Antonio José Lizarazo Ocampo	C-518 de 2017	Exequible
Acto Legislativo 02 de 2017 "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera." (Estabilidad y Seguridad Jurídica al Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC).	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-630 de 2017	Exequible
Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017 "Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones" (SIVJRNR)	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C – 674 de 2017	Exequible, con excepción de los siguientes apartes normativos, que se declaran INEXEQUIBLES : - El inciso sexto del artículo transitorio 5° del artículo 1°. - La expresión "remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes", contenida en el párrafo 1° del artículo transitorio 5° del artículo 1°. - La expresión "Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto", contenida en el inciso 2° del artículo transitorio 7° del artículo 1°.





		<ul style="list-style-type: none">- La expresión “Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto”, contenida en el inciso 3° del artículo transitorio 7° del artículo 1°.- La expresión “de conformidad con las siguientes reglas:”, contenida en el inciso 3° del artículo transitorio 8° del artículo 1°.- El inciso 4° del artículo transitorio 8° del artículo 1°.- El inciso 5° del artículo transitorio 8° del artículo 1°, con excepción de la expresión “Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional”, que se declara exequible.- El artículo transitorio 9° del artículo 1°.- Las expresiones “a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso” y “que el magistrado establezca”, contenidas en el inciso 2° del artículo transitorio 12° del artículo 1°.- La expresión “Una comisión integrada por un magistrado de cada sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley.”, contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14° del artículo 1°.- Los incisos 2° y 3° del artículo transitorio 16° del artículo 1°.
--	--	--





<p>Decreto-ley 898 de 2017 "Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Alberto Rojas Ríos</p>	<p>C - 013 de 2018</p>	<p>Exequible, con excepción del artículo 62, que se declara EXEQUIBLE, en el entendido de que los derechos constitucionales laborales se protegerán.</p>
---	-------------------------------	----------------------------	--





<p>Decreto-ley 588 de 2017 "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición"</p>	<p>Diana Fajardo Rivera</p>	<p>C - 017 de 2018</p>	<p>Exequible, salvo:</p> <ul style="list-style-type: none">- el artículo 16 del Decreto Ley 588 de 2017:<ul style="list-style-type: none">(i) La expresión: “conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH”, contenida en el inciso primero, que se declara condicionalmente exequible, en el entendido de que esta inoponibilidad a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad se extiende a todo tipo de información, y no solo a la que verse sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.(ii) La expresión “reserva alguna”, contenida en el inciso primero, que se declara condicionalmente exequible, en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.(iii) La expresión “en tratándose de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, previo a su acceso, deberá garantizarse por escrito su reserva legal, seguridad y protección de la información, especificando la imposibilidad de su reproducción en forma mecánica o virtual”, contenida en el parágrafo 2, que se declara condicionalmente exequible, en el entendido de que esta información no puede ser relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, en relación con la cual no se admite limitación alguna.- Artículo 18 del Decreto Ley 588 de 2017:<ul style="list-style-type: none">(i) La expresión “pudiendo establecer las
--	-----------------------------	------------------------	---





		<p>condiciones de confidencialidad”, contenida en el inciso primero, que se declara condicionalmente exequible, en el entendido de que esta posibilidad debe sujetarse, en materia de información pública, a los parámetros de la información reservada y clasificada de los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y en materia de información reservada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho de petición.</p> <p>(ii) La expresión “en los términos en que se pacten con la ciudadanía”, contenida en el párrafo, que se declara condicionalmente exequible, en el entendido de que se refiere a información sobre datos personales, en relación con la cual es necesario el consentimiento previo, expreso e informado de su titular, de conformidad con la Ley 1581 de 2012, Estatutaria sobre la Protección de Datos Personales.</p> <p>- Artículo 25 del Decreto Ley 588 de 2017: la expresión “y las demás que señale el reglamento interno”, contenida en el inciso primero, que se declara inexecutable.</p> <p>- Artículo 29 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo la expresión “que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”, contenida en el inciso segundo, que se declara inexecutable.</p> <p>*La Corte determinó que no era necesario adelantar consulta previa para este Decreto Ley por ser de carácter general. * El término para iniciar el alistamiento será contada a partir de la escogencia, posesión y el ejercicio de las funciones de los Comisionados.</p>
--	--	---





Proyecto de Ley Estatutaria No. 03 de 2017 Senado, 06 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”.	Alejandro Linares Cantillo	C - 018 de 2018	Exequible, salvo: -la expresión “así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular”, contenida en la definición de organizaciones políticas del inciso primero del artículo 2º, (ii) el inciso segundo y los numerales 1, 2 y 3 previstos en el artículo 7º, (iii) el inciso segundo del artículo 8º; y (iv) los incisos segundo y tercero del artículo 10, - la expresión “en partes iguales” contenida en el inciso 1º del Art. 17 que se declara inexecutable, y se sustituye por la expresión “de manera proporcional”, la cual deberá interpretarse conforme a las reglas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011. - El artículo 30 que se declara inexecutable.
Decreto 775 de 2017 “Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.”	José Fernando Reyes Cuartas	C - 019 de 2018	Exequible
Acto legislativo 03 de 2017 “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.	José Fernando Reyes Cuartas	C - 027 de 2018	Exequible
Decreto 700 de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación	Alejandro Linares Cantillo	C - 038 de 2018	Exequible





indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”			
---	--	--	--





Anexo G. Mecanismos de Consulta previa

<u>Consulta Previa de las iniciativas legislativas que desarrollan el Acuerdo Final</u>				
Iniciativa legislativa	MPC*	CND**	ENCP***	Comentario
Proyecto de Ley Estatutaria No. 06 de 2017 Senado – No. 13 de 2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz ”.		x	x	Consulta con MPC iniciada pero no protocolizada.
Decreto 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"	x	x		Proyectos puestos a consideración ante el ENCP pero por falta de acuerdo sobre la ruta especial para la consulta previa de las normas sujeto al procedimiento <i>Fast Track</i> , el Gobierno Nacional dio por surtido el proceso de consulta previa y la única oportunidad de participación de los delegados del espacio nacional fue mediante correo electrónico.
Decreto-ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras."	x	x		
Proyecto de Ley No. 242 de 2018 Cámara “por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito ” (Mensaje de urgencia)	x	x		
Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET	x	x		
Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado. “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.”	x	x		Proyecto archivado en noviembre 2017
Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”	x	x	x	Consulta en proceso. MPC han denunciado el no cumplimiento de la ruta acordada.

*MPC: Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas

**CNP: La Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom

***ENCP: Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

