

13

Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
Cinep/PPP-CERAC

**Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en
Colombia**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
Cinep/PPP-CERAC**



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

Cinep/PPP

Vera Samudio Reyes

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Manuela Cifuentes Murillo

Profesional de apoyo a la coordinación

Sergio Coronado

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Yira Lazala-Silva

Investigadores responsables del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas

CERAC

Marlene Achury

David Correal

Eliana Delgado

Felipe González

Fabio Hernández

Julián Solarte

Angie Torres

Ana Restrepo

Jorge Restrepo

Marina Fierro

Manuela Chaves



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas
para el Sostenimiento de la Paz

Para esta edición

**Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
Cinep/Programa por la Paz**

Carrera 5 n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

Bogotá, D. C., Colombia

www.cinep.org.co

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

CERAC

Calle 55 n.º 5-22

PBX: (+57 1) 217 0200

Bogotá, D. C., Colombia

www.cerac.org.co

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones - Cinep/PPP

Manuela Chaves - CERAC

Enero de 2024

Bogotá, D. C., Colombia

Este producto fue realizado con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición del Fondo.

El contenido de este documento cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0”



Contenido

Resumen ejecutivo	6
1. Reforma Rural Integral	11
2. Participación Política	13
3. Fin del Conflicto.....	15
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	18
5. Víctimas	22
6. Implementación, Verificación y Refrendación	25
 Punto 1. Reforma Rural Integral	 30
Presentación	31
1. Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva	34
2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (1.2)	53
3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral -PNRRI-.....	60
4. Oportunidades de mejora	68
Bibliografía	71
 Punto 2. Participación política	 82
Presentación	83
1. Derechos y garantías para el ejercicio de la política en general incluyendo las garantías de seguridad (AF 2.1)	85
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2)	93
3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3)	98
4. Oportunidades de mejora	102
Bibliografía	105
 Punto 3. Fin del Conflicto.....	 107
1. Introducción	108
2. Análisis temático	108
2.1. Tema 1: Reincorporación social y económica	108
2.2. Tema 2: Garantías de seguridad	120
2.3. Tema 3: Bienes de las FARC	130
2.4. Enfoques transversales	131
2.5. Oportunidades de mejora	140
Bibliografía	144

Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 151

1. Introducción	152
2. Análisis temático	152
2.1 Tema 1: Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	152
2.2. Tema 2: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	167
2.3. Tema 3: Desminado humanitario.....	178
3. Enfoques transversales	180
3.1. Enfoque de Género	180
3.2. Enfoque Étnico	184
3.3. Enfoque Ambiental	187
4. Oportunidades de mejora.....	189
Bibliografía	193

Punto 5. Víctimas 199

Presentación	200
1. Análisis por temas	202
1.1. Tema 1: Verdad	202
1.2. Tema 2: Justicia (5.1.2.).....	215
1.3. Tema 3: Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (5.1.3)	224
1.4. Tema 4: Compromisos y Garantías en Derechos Humanos (5.2)	233
2. Oportunidades de mejoramiento	237
Bibliografía	239

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación 254

1. Introducción	255
2. Análisis temático	255
2.1. Tema 1: Mecanismos de Verificación	255
2.2. Tema 2: Implementación normativa.....	264
2.3. Tema 3: Financiación.....	267
3. Enfoques transversales	287
3.1. Enfoque de género	287
3.2. Enfoque Étnico	289
3.3. Enfoque Ambiental	292
4. Oportunidades de mejora.....	292
Bibliografía	295

Anexos 298

Anexo 1. Siglas.....	299
----------------------	-----

RESUMEN EJECUTIVO

Décimo tercer Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz (A.F.) de verificación al cumplimiento de los compromisos del Gobierno y las FARC-EP (6.3.2), la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), conformada por el Cinep/PPP y CERAC, presenta su Decimotercer Informe general de verificación que detalla el estado de la implementación de los seis puntos del A.F en 2023.

En este Informe la Secretaría Técnica buscó identificar los avances y obstáculos a la implementación durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2023 y presenta oportunidades de mejoramiento para impulsar un más rápido cumplimiento de las disposiciones que presentan atraso o enfrentan tales obstáculos. En esta ocasión la ST puso énfasis en el análisis del diseño y la ejecución de las políticas públicas de la administración del Gobierno Nacional durante la presidencia de Gustavo Petro (2022-2026) considerando que, desde el inicio de su mandato, el Presidente de la República ha expresado el compromiso de su administración con el cumplimiento y la implementación integral del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Este informe, como todos los anteriores de la ST, se basa en un diseño metodológico fundamentado en tres dimensiones analíticas, mediante las cuales se verifica el cumplimiento de los compromisos en los distintos temas y subtemas del Acuerdo Final:

- a. Cumplimiento: esta dimensión evalúa si la acción propuesta se llevó a cabo o no, permitiendo determinar en qué medida, o qué avance tiene el cumplimiento de los compromisos establecidos en el A. F.
- b. Tiempo y secuencia: se centra en verificar si la implementación se realizó según los plazos definidos en el A.F. o, en su ausencia, dentro de los periodos temporales contemplados en otros instrumentos de planeación institucional y de políticas públicas, así como la secuencia en la implementación entre compromisos.
- c. Correspondencia: esta dimensión se ocupa de verificar la concordancia entre lo establecido en el A.F. y la ejecución efectiva de las acciones. La confirmación de esta relación de coherencia resulta fundamental para asegurar

RESUMEN EJECUTIVO

Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 30 de 2024

la alineación entre las disposiciones acordadas y las acciones llevadas a cabo.

- d. Integralidad: la verificación incluye de forma transversal los compromisos y disposiciones establecidas en los acuerdos en materia étnica y de género, así como la relación entre diferentes puntos y sus disposiciones.

Desde 2017 la Secretaría Técnica (ST) ha presentado, con el presente, trece Informes Generales sobre la Implementación de los seis puntos del Acuerdo Final (A.F.), seis sobre la aplicación del Enfoque de Género, tres sobre la implementación del Enfoque Étnico y uno Regional de Verificación que abarca la implementación del A.F. en las 16 Zonas PDET.

Este informe ha sido posible gracias a los recursos del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz.

A lo largo de 2023, año que cubre este informe, la implementación del —A.F.— ha tenido lugar en un contexto marcado, en primer lugar, por el cambio de gobierno nacional, la postura de la jefatura de Estado y de los funcionarios responsables de la implementación de avanzar en el cumplimiento integral del Acuerdo, y las modificación de la estructura de gestión para el cumplimiento del Acuerdo; en segundo lugar por las discusiones en torno a la formulación y aprobación de los nuevos instrumentos de política pública que tienen correspondencia con el A.F., comenzando por el Plan Nacional de Desarrollo —PND—; en tercer lugar, por los avances en el desarrollo de la política de “paz total” y los ceses al fuego con las organizaciones armadas con las que se adelantan diálogos; en cuarto lugar, por los comicios electorales locales y departamentales; y, por último, de forma transversal, por las expectativas ancladas en la opinión pública, los movimientos sociales y las comunidades de un mayor impulso del Gobierno Nacional a la implementación de los compromisos establecidos en el A.F.

Un primer avance significativo fue la inclusión de un capítulo sobre paz en el PND, en el que fueron abordadas las disposiciones relativas a la implementación del A.F. en el marco de la política de “paz total”. La Ley aprobatoria del PND también incluye las disposiciones necesarias, en particular en lo relacionado con la asignación de recursos en el Plan plurianual de Inversiones. Para este cuatrienio fueron asignados 50,4 billones de pesos, 13,39 billones más que el anterior, con un crecimiento nominal de 27% para el período y real del 5% (descontando la inflación de precios al consumidor, si se alcanza la meta de inflación para fin del período). Aproximadamente 80% de estos recursos están dirigidos a la implementación del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral. Así el PND cumple con el compromiso del AF de incluir en este tercer período del gobierno nacional desde la firma del Acuerdo (y por última vez como disposición en el AF y como compromiso constitucional) las disposiciones necesarias para su cumplimiento.

RESUMEN EJECUTIVO

Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 30 de 2024

No obstante, la ST reitera el llamado de atención que ha hecho en sus anteriores informes sobre la necesidad de mejorar y ampliar los indicadores de gestión y trazadores presupuestales que permitan hacer un mejor seguimiento a la implementación. A su vez, la ST reitera el hallazgo sobre la insuficiencia de recursos que se requieren para avanzar en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, a la escala que requiere el AF. En tercer lugar, la ST hace un llamado sobre la importancia de crear la Consejería Presidencial anunciada tiempo atrás por el presidente de la República para la implementación del Acuerdo Final, de tal suerte que se disponga de la capacidad institucional, financiera y legal para acelerar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo.

En materia de gestión, la ST reitera la necesidad de cumplir con la revisión del Plan Marco de Implementación —PMI—, y actualizar y completar sus indicadores, considerando la situación de la implementación en el momento en el que se actualice, un compromiso pendiente en los últimos cinco años.

Finalmente, la ST destaca el interés del Gobierno por avanzar en una política de seguridad humana, en concordancia con lo establecido en el A.F., y que así se presenta en la política de seguridad y los esfuerzos de las diferentes entidades por acoger este enfoque. No obstante, el deterioro de las condiciones de seguridad para la implementación continúa afectando la implementación, en particular de forma severa en los puntos de Fin del Conflicto y Solución al Problema de Drogas Ilícitas, y de manera general en las regiones del país en el que el agravamiento de las disputas violentas entre grupos armados se ha constituido en el principal obstáculo para la implementación. Esta última observación es de particular relevancia pues las condiciones de inseguridad afectan severamente reincorporación de los excombatientes de las hoy extintas FARC-EP, impide su participación política, ha exacerbado el riesgo de seguridad para las personas en proceso de reincorporación, e impide el desarrollo de sus proyectos de vida.

A la par de la definición del PND, la decisión del Gobierno Nacional de impulsar la búsqueda de la “Paz Total” ha marcado el periodo que cubre el presente análisis. El Gobierno Nacional logró la aprobación en el Congreso de la República de la Ley que prorrogó la facultad que tiene el Gobierno para adelantar negociaciones de paz:

La Paz Total es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la Paz Total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Ley 2272 de 2022, art. 2, num. b).

RESUMEN EJECUTIVO

Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 30 de 2024

Como lo ha predicado la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la política de paz total se sienta sobre tres pilares fundamentales:

materializar garantías de no repetición a partir de la satisfacción de las demandas estructurales en los territorios más vulnerables; el fortalecimiento de una cultura de vida en sociedad, por medio de la reducción de las violencias armadas y de los factores que las generan; y la promoción de una nueva mentalidad en la fuerza pública y de los organismos de seguridad para focalizar los esfuerzos en la identificación de los máximos responsables (Presidencia de la República, 2023).

En ese sentido la ST encuentra una correspondencia de este esfuerzo de política con los propósitos y principios del AF.

Adicionalmente, el panorama para la implementación de esta política se encuentra estrechamente vinculado con la apertura del diálogo con diferentes actores armados, lo que ofrece en un escenario de éxito de esos diálogos la oportunidad de desactivar la principal fuente generadora de violencia, según lo señala esta ST en este informe y en el anterior (referencia). La ST encontró, que tanto el cese el fuego con el ELN como con la agrupación de grupos relacionados con las hoy extintas FARC que se conoce como EMC (Estado Mayor Central), han coincidido con una reducción de las acciones violentas, los combates y las víctimas civiles durante los últimos cinco meses (en el caso del ELN) como en los últimos tres meses (en el caso del EMC), lo cual muestra un impacto positivo en materia de la inseguridad y la violencia generada por esos grupos.

Por otro lado, en el mes de octubre se llevaron a cabo las elecciones regionales a las alcaldías y gobernaciones en el país. Estos comicios permitieron hacer un balance sobre el estado de la participación electoral en el que sobresalieron dos fenómenos. De un lado, las dificultades que siguen teniendo las mujeres y las comunidades étnicas para gobernar localmente, con la excepción de la elección de Nubia Carolina Córdoba del Partido Liberal, primera gobernadora del Chocó, y del otro lado, el aumento de firmantes del A.F., entre aquellos que son miembros del Partido Comunes conformado mayoritariamente por los firmantes del Acuerdo de Paz, y aspirando a cargos de elección popular. De 101 candidatos en 2019 a 144 candidatos en 2022, en su mayoría a concejos municipales (114) y siete de ellos a alcaldías, destacándose la elección de Armel Carcacas Viveros el primer alcalde del Partido Comunes en el municipio de Cumaribo, departamento de Vichada.

Ahora bien, junto a estos elementos generales de contexto, la ST ha identificado durante 2023 iniciativas y políticas dirigidas a la implementación del AF. Se destaca el impulso al sector agrario y rural que ha permitido dar trámite a iniciativas legales necesarias para avanzar en la Reforma Rural Integral –RRI– que se encontraban con un amplio rezago. Tal es el caso del trámite y aprobación del

Acto Legislativo 03 de 2023 que establece la Jurisdicción Agraria y Rural, la aprobación y creación de cuatro nuevas Zonas de Reserva Campesina –ZRC– y la concertación y protocolización del Catastro Multipropósito indígena.

Al tiempo el gobierno nacional formuló la Política de desmantelamiento de organizaciones criminales, la construcción del Plan estratégico de seguridad y protección para la población en reincorporación, la aprobación del Sistema Nacional de reincorporación Integral y el diseño y publicación de la Política Nacional de Drogas, todas iniciativas que avanzan en el cumplimiento de compromisos del Acuerdo pendientes durante años y que en su aplicación ofrecen la oportunidad de acelerar la implementación. Finalmente, la ST destaca la apertura del macrocaso 11 que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio y la publicación del primer informe del Comité de Seguimiento a las recomendaciones de la CEV, asuntos que contribuyen al cumplimiento de los compromisos del punto 5 sobre “Víctimas”

De allí que la ST concentre la verificación de manera prioritaria en estas nuevas políticas delineadas por el presidente Gustavo Petro (2022-2026) durante la primera parte de su gobierno por cada uno de los puntos del Acuerdo Final.

1. Reforma Rural Integral

11

Durante el periodo de verificación cubierto por el Informe General 13 presentado por la Secretaría Técnica se realizaron dos reformas constitucionales orientadas al cumplimiento del –AF–.: La creación de la Jurisdicción Agraria y el reconocimiento del campesino como sujeto de especial protección. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo puso en centro de la acción del Estado el ordenamiento territorial alrededor del agua y la puesta en marcha el Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y otras iniciativas gubernamentales como la apertura de unidades de gestión territorial de la ANT en todas las capitales departamentales del país, la activación del Sistema nacional de Reforma Agraria a través del cual se implementarían los 16 planes sectoriales, y el aumento del presupuesto de la ANT para 2024, indican un renovado interés en la Reforma Rural Integral por parte de las entidades gubernamentales responsables, correspondiente con los compromisos consignados en el AF.

En relación con el acceso y uso de tierra la ST registró la incorporación de 2.269.407 ha al Fondo de Tierras, correspondiente al 75% de la meta de los 3 millones. No obstante, de ese número, solo el 0,63% se encuentran disponibles para su entrega. En 2023 han ingresado 35.467 ha. al Fondo.

RESUMEN EJECUTIVO

Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 30 de 2024

Para este informe la ST priorizó el análisis de tres compromisos definidos por el –AF- en su capítulo 1, a saber: (i) el acceso y uso de tierras, formalización, frontera agrícola y protección de zonas de reserva (1.1.1), (ii) la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural (1.1.8), el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (1.3.4).

En el seguimiento general a la implementación del capítulo agrario del A.F. y de los puntos priorizados, esta –ST- encontró varios avances y obstáculos. En relación con el primer tema priorizado, se identifican avances en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental. No obstante, estos avances no se han traducido en la identificación e implementación de medidas que permitan proteger los derechos a la tierra de los sujetos de especial protección constitucional, y reforzar la conservación interior de las áreas protegidas. Las medidas de ordenamiento y de regulación de la ocupación en AEIA no cumplen con el propósito planteado por el PZA y el -AF- de formular medidas de manera concertada para el acceso a tierra.

En términos de la Jurisdicción Agraria y Rural, segundo tema priorizado, se observa un avance importante por la reforma constitucional que creó esta figura, tarea pendiente por gobiernos anteriores. Se advierte, sin embargo, la necesidad de incrementar la participación de los beneficiarios y usuarios de la Jurisdicción en el proceso legislativo que se está desarrollando en la actual legislatura. En cuanto a la tercera priorización, en el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación se destaca la implementación de diferentes iniciativas que si bien dan cumplimiento a los compromisos que fueron adquiridos por el estado en el –AF- se encuentran desarticuladas y no pueden considerarse en correspondencia con lo pactado.

En consecuencia, la ST encuentra como una oportunidad de mejora que las autoridades agrarias y ambientales promuevan la participación comunitaria y avancen en las medidas que permitan la protección de los derechos a la tierra de las y los campesinos en áreas protegidas, incluidos los contratos de uso, las sustracciones de las zonas de reserva forestal. De igual forma, el Congreso de la República tiene la oportunidad de promover la participación de potenciales usuarios de la Jurisdicción Agraria y Rural en el debate legislativo, con miras a reforzar criterios de justicia de género, justicia material y la protección de las partes más débiles de la relación agraria. Finalmente, sería apropiado que las autoridades en cabeza del Sistema Nacional de Nutrición y Alimentación, promuevan un enfoque de integración, concurrencia y articulación en la implementación de medidas correspondientes al Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

RESUMEN EJECUTIVO

2. Participación Política

El punto dos del A.F. establece que la promoción de la participación electoral, social y ciudadana con plenas garantías es un pilar fundamental para la ampliación de la democracia y la construcción de paz. Fomenta la expresión de una mayor pluralidad de voces y visiones en el debate público, especialmente de aquellos sectores que históricamente han enfrentado obstáculos estructurales como mujeres, comunidades NARP, indígenas, LGBTIQ+ y ROM. De tal forma contempla una serie de ajustes en la institucionalidad nacional y local con el propósito de eliminar el uso de la violencia como mecanismo de acción política.

Para avanzar en esta materia el punto establece tres temas generales: (2.1) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición; (2.2) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa; y (2.3) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable.

En este informe la ST dio cuenta de los avances y acciones de implementación registradas para el año 2023. Durante los siete años de implementación del A.F. se han acumulado una serie de retrasos para avanzar en lo dispuesto en el punto. En el periodo analizado se observaron acciones que denotan voluntad de avanzar en algunos pendientes de la implementación. Sin embargo, persisten rezagos que no han permitido materializar el espíritu del acuerdo en materia de apertura democrática para construir la paz. Esto es evidente en la persistencia de las agresiones en contra de liderazgos sociales y firmantes de la paz y en las dificultades que aún enfrentan algunos sectores sociales para participar en política. Los rezagos fueron mucho más evidentes en la incorporación de los enfoques de género y étnico, pues pese a los avances identificados, su inclusión ha sido desigual en los diferentes temas y subtemas, siendo el enfoque étnico el que mayores dificultades evidencia.

De manera particular, por su relevancia para la actual coyuntura y el impacto que tiene en la implementación de los demás puntos del A.F., en este informe la ST priorizó el análisis de aquellos subtemas del punto dos relativos a la promoción de mayores garantías de seguridad, el fomento de un clima de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y la transparencia de los procesos electorales. De tal forma se hace énfasis en lo que corresponde al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- (A.F.2.1.2), la promoción de la reconciliación y no estigmatización en lo que corresponde al funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia -CNPRC- y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia -CTPRC- (A.F.2.2.4), y la reforma al régimen y de la organización electoral (A.F.2.3.4).

En lo relativo al funcionamiento del SISEP la ST identificó varios avances durante este año. Entre ellos se destacan: la sesión en septiembre de 2023 de la Instancia de Alto Nivel del SISEP, la emisión de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo, y la reactivación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. No obstante, persisten retrasos porque aún no se han conformado el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Desempeño del SISEP, lo que, a su vez, no ha permitido que se publiquen los informes anuales sobre las afectaciones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos según lo dispuestos en los indicadores B.E.21 y B.E.20 del PMI. Es importante añadir que el SISEP no consigue aún, ser un espacio de articulación integral y efectivo. No todos sus componentes avanzan al mismo ritmo y persisten niveles altos de impunidad en las investigaciones sobre crímenes contra firmantes de paz y líderes y lideresas sociales, victimizaciones que mantienen niveles elevados en el país.

En lo que corresponde al subtema promoción de la reconciliación y no estigmatización, esta ST evidenció varios avances. Este 2023 el CNPRC actualizó su plan de trabajo, se realizaron sesiones de sensibilización con algunos de los CTPRC sobre algunos procesos de la Paz Total y se inició la territorialización de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. No obstante, es necesario remarcar que esta territorialización se inició apenas este año cuando, en principio, debía comenzar a implementarse en 2021 según el indicador del PMI para esta materia, y los avances reportados no están completamente ajustados a lo dispuesto por el A.F. ni sus desarrollos normativos posteriores. El CNPRC no ha sesionado con la frecuencia que lo establece el Decreto 885 de 2017, los CPTRC reportan un funcionamiento muy desigual en el territorio según la voluntad de alcaldes y gobernadores, y la salida de los enlaces territoriales de la OACP desde la llegada del nuevo gobierno ha limitado el acompañamiento técnico de los CPTRC.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la reforma al régimen y la organización electoral, la ST identifica como un avance la presentación del proyecto de ley No 171/2023C por el senador Humberto de la Calle junto a otros congresistas, por cuanto representa un esfuerzo parlamentario para materializar una de las recomendaciones la Misión Electoral Especial buscando dotar de mayor independencia al Consejo Nacional Electoral en aras de superar su vinculación partidista. Sin embargo, aunque el proyecto de ley apunta a que el CNE sea una entidad autónoma e independiente, desiste de la idea de crear una Consejo Electoral Colombiano y una Corte Electoral como sugirió la MEE. Hay que señalar que esta reforma no está sujeta a ningún plazo específico ni en el A.F. ni en el PMI.

Ante este contexto, la ST identificó algunas oportunidades. En cuanto a garantías de seguridad, se señala que es crucial evaluar la arquitectura institucional

actual en términos de seguridad. Esto permitiría realizar ajustes y superar problemas institucionales de diseño que han limitado la capacidad de respuesta frente a las afectaciones de seguridad. Además, es imperativo asegurar la efectiva implementación de todas las instancias del SISEP a través de la promulgación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, y el Comité de Impulso de las Investigaciones. Este último debe establecer una articulación efectiva con el sistema. Por su parte, la Unidad Especial de Investigaciones de la fiscalía general de la Nación debe fortalecer su coordinación con los demás componentes del SISEP y abrirse a la participación activa de organizaciones sociales y víctimas directas e indirectas de las agresiones en las actividades que desarrollan.

En cuanto a la promoción de la reconciliación, no estigmatización y convivencia se propone dar cumplimiento a la periodicidad en las sesiones del CNPRC, fortaleciendo su estructura y visibilidad ante otros funcionarios del Estado, organizaciones sociales y la opinión pública. En relación con los CTPRC se sugiere socializar y promover estas instancias con los nuevos alcaldes y gobernadores que asumirán en 2024, pues esto se erige como una oportunidad para dotarlos de un mayor dinamismo. Asimismo, resulta una oportunidad el proceso de territorialización de la política pública de reconciliación, no estigmatización y convivencia, pues los CTPRC son actores centrales. Por ello se insta a la OACP a clarificar la estructura institucional relacionada con los Consejos Territoriales y proporcionar información que permita a consejeras y consejeros de paz, gobernadores y alcaldes conocer las y los funcionarios delegados en caso de necesitar acompañamientos técnicos para garantizar el funcionamiento efectivo.

3. Fin del Conflicto

El Punto 3 del A.F tiene como principales objetivos, sentar las bases para el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes a la vida civil (3.2) y garantizar las condiciones de seguridad para el proceso de reincorporación (3.4). Para el presente informe, la ST verificó la formulación y ejecución de políticas públicas enfocadas en la implementación del proceso de reincorporación social y económica y de las garantías de seguridad a las personas en proceso de reincorporación; así como de las disposiciones relacionadas con la investigación criminal, la implementación de medidas de protección para los excombatientes y la administración de los bienes entregados por las FARC.

En materia de **proyectos productivos** para personas en proceso de reincorporación, destaca la reactivación del CNR y la aprobación de un número significa-

RESUMEN EJECUTIVO

tivo de proyectos; en este aspecto, el avance más relevante registrado por la ST es la creación, por parte de la ARN, del Fondo de Sostenibilidad para proyectos productivos, el cual, con base en criterios de sostenibilidad económica, otorga apoyo financiero a largo plazo. No obstante, aún hay obstáculos en el acceso a mercados nacionales e internacionales y falta de apoyos para los proyectos productivos de excombatientes en temas socio-empresariales, financieros y administrativos.

Sobre la **reincorporación socioeconómica**, fue aprobado un nuevo modelo de apoyo a la seguridad alimentaria en los AETCR basado en la entrega de dinero y no en especie para los excombatientes con un ingreso menor a tres salarios mínimos. Por otro lado, en febrero de 2023 el CNR aprobó mantener la prestación de servicios de salud en los 24 AETCR. La ST también destaca la prórroga de la asignación mensual para personas en proceso de reincorporación hasta diciembre de 2023.

Referente a **acceso a tierras y vivienda para excombatientes**, hasta diciembre de 2023 el Gobierno Nacional ha avanzado con la compra de predios para la mitad de los AETCR y ha entregado predios para el beneficio de proyectos productivos, aunque no se tiene claridad sobre la cantidad de beneficiados. En cuanto a provisión de soluciones de vivienda, los proyectos de vivienda que se están llevando a cabo en cuatro AETCR presentan demoras. Frente a la consolidación territorial, el CNR informó que se está preparando la expedición de un decreto para reconocer las “Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva” y definir la ruta de consolidación de los AETCR.

En cuanto a la **organización para la reincorporación**, en noviembre de 2023 el CNR aprobó la propuesta de creación del Programa de Reincorporación Integral y sus líneas estratégicas; así mismo, la propuesta de creación del Sistema Nacional de Reincorporación fue aprobada en febrero por el CNR. No obstante, es necesario avanzar en el diseño e implementación del PRI, así como en la construcción y puesta en marcha del SNR, que son los mecanismos de coordinación propuestos por el gobierno para el proceso de reincorporación. Por otro lado, la ST considera que se debe llevar a cabo la revisión de los indicadores establecidos en el PMI para el proceso de reincorporación temprana, teniendo en cuenta que los compromisos establecidos ya fueron cumplidos.

En materia de **garantías de seguridad**, la ST destaca la aprobación de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, sin embargo, es importante que se continúe avanzando en la elaboración y aprobación del plan de acción y en la asignación de recursos para las tareas de protección en el marco de la implementación del A.F, pues los recursos asignados a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía para el desmantelamiento de organizaciones criminales no parecen suficientes y no hay mecanismo para garantizar que tengan destinación ex-

clusiva. Caso similar ocurre con las crecientes necesidades en la Unidad para la Edificación de la Paz (conocida como Unipep) en la Policía Nacional, que aún enfrenta una significativa insuficiencia de recursos humanos y materiales para sus tareas en el marco del A.F.

La ST también registró la aprobación de la política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, cuyas acciones concretas propuestas en la estrategia “para fortalecer la seguridad de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad” tienen una concordancia completa con el A.F. Por otra parte, la ST encontró que la UEI no registró avances significativos en 2023 en relación a las condenas e investigaciones en el marco de los casos de homicidios contra líderes sociales y excombatientes.

En cuanto a las **condiciones de seguridad** para los excombatientes, persiste el riesgo de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación. Desde la firma del A.F hasta el 26 de diciembre de 2023, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia registró el asesinato de 406 excombatientes, pese a que las medidas de protección se encuentran en implementación, las garantías de protección a excombatientes continúan siendo limitadas; para diciembre de 2023 la UNP implementó 582 esquemas de seguridad (individuales y colectivos). Según datos de la ST, durante 2023 fueron asesinados 41 excombatientes, todos hombres y dos con pertenencia étnica. Los cálculos de esta ST muestran que este nivel de riesgo es de cerca de 14 veces el que enfrenta la población en Colombia. En cuanto a las muertes por violencia política, en 2023 fueron asesinadas al menos 167 personas, un nivel similar de violencia política respecto a 2022 (166), la ST señala con preocupación el aumento significativo en 57% de las muertes de mujeres por violencia política, entre 2022 y noviembre de 2023, al pasar de 19 a 30, un incremento extraordinario del riesgo.

En materia de **bienes de las FARC**, entre 2022 y el primer semestre de 2023 fueron comercializados y monetizados más de \$45.627 millones de los bienes reportados en el inventario de las FARC, que generaron rendimientos financieros por \$602 millones. La ST destaca que fueron destinados \$46.230 millones para la ejecución de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que fueron utilizados en reparaciones colectivas e individuales. Además, entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, la Sociedad de Activos Especiales y la UARIV entregaron \$4,3 millones de dólares (\$1,6 millones en efectivo y \$3,4 millones en especie) a más de 2.300 víctimas provenientes de los bienes entregados por las FARC.

La ST resalta que hubo un aumento considerable en la participación de mujeres reincorporadas en proyectos productivos frente a lo reportado por la ST en el duodécimo informe. La ST encuentra como un hecho que puede conducir a avances en ampliar el acceso a la educación para excombatientes mujeres, la elabora-

ción por parte de la ARN, del Ministerio de Educación Nacional y el CNR de un documento con lineamientos para la inclusión de mujeres y de población con identidad de género y orientación sexual diversa en el sector educativo.

La ST destaca que, de las 12.732 personas en proceso de reincorporación, 2.931 personas se reconocen como parte de algún grupo étnico (23,02%), 771 más en comparación con el último informe presentado por la ST en diciembre de 2022. También la ST resalta el inicio del funcionamiento de la Mesa Permanente de Concertación y las discusiones desarrolladas con relación al Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica (PEA). Ahora bien, el decreto 660 de 2018 que busca fortalecer por parte de la UNP las guardias indígenas y la puesta en marcha de la guardia cimarrona, no ha tenido avances en su ejecución. Tampoco han sido activadas las Comisiones Técnicas para abordar los temas relacionados al enfoque étnico en la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, según información del Ministerio del Interior.

La ST destaca la inclusión de un factor de sostenibilidad ambiental en la nueva estrategia del Fondo de sostenibilidad de proyectos productivos. Sin embargo, los proyectos productivos no cuentan con un enfoque ambiental con indicadores y seguimiento institucional, para garantizar las consideraciones ambientales de los proyectos y potenciar sus impactos positivos en materia de desarrollo sostenible existe la oportunidad de incluir desde el diseño tales indicadores.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– establece las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, Punto 4, pág. 99), por lo cual promueve una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016, Introducción, pág.8). Este punto está subdividido y priorizado en los siguientes tres temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iii) Acción integral contra las minas antipersonal.

Además, la ST verificó el estado de implementación del punto en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) las iniciativas, políticas y programas del Gobierno Nacional 2022-2026; iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos dispuestos en el A.F.

RESUMEN EJECUTIVO

Respecto al compromiso de los **Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** (A.F. 4.1) la ST encontró que, con corte a marzo de 2023, la más reciente información disponible no hubo avances en erradicación voluntaria frente a 2022. La erradicación forzosa disminuyó considerablemente entre 2021 y 2023, pues en este último año fueron erradicadas de manera forzosa 20.323 hectáreas – ha– de coca, niveles menores a los registrados entre 2017 y 2022 (un 29,5% de lo erradicado en 2022). Las hectáreas cultivadas de coca aumentaron significativamente en 2021 y 2022, a niveles máximos históricos desde 1999, alcanzando las 230.027,62 ha cultivadas en 2022. Ahora bien, este resultado contrasta con las incautaciones de cocaína procesada que aumentaron hasta alcanzar un máximo histórico en 2023 de 697,1 toneladas métricas entre enero y noviembre, con un aumento de 13% frente al mismo periodo de 2022. Este cambio de énfasis en los resultados de la fuerza pública en la lucha contra las drogas ilícitas es consistente con el cambio de énfasis en los objetivos de política presentes en la Política Nacional de Drogas expedida en septiembre de 2023 y no son contrarios a las disposiciones del A.F. La ST resalta que la erradicación de los cultivos de uso ilícito pasa de situación de atraso a incumplimiento debido a que, según las metas del PMI, los territorios PNIS debían de quedar libres de cultivos de coca en 2022.

La ST encontró además que la implementación del **Plan de Atención Inmediata** –PAI– familiar se desaceleró en el periodo de verificación del informe pues sólo el componente de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido registró un aumento significativo a 66.762 familias vinculadas. Los demás componentes del PAI familiar mantuvieron un avance similar al registrado en el anterior informe de esta ST y con aumentos marginales como en los componentes de asistencia alimentaria inmediata y asistencia técnica integral que superan el 90% de implementación. La ST resalta que aún se mantiene en mínimo la implementación de los proyectos productivos de largo plazo, con un avance del 2,4%. Al igual que el aumento marginal en el plan de atención a recolectores, que es inferior al 50%. Estos resultados ponen en alto riesgo la continuidad del PNIS y aumentan a muy alto el riesgo de reversión de los logros en materia de sustitución de cultivos asociados al programa que ha reportado esta ST en el pasado. La ST encontró que la implementación del PAI familiar pasó de una situación de atraso a incumplimiento, pues su implementación debería haber culminado en 2020.

La ST además resalta que se mantiene en situación de atraso el compromiso del **PAI comunitario** (4.1.3.6), pues las entidades de implementación no dieron respuesta sobre los avances de este programa. Las entidades de implementación tampoco dieron información de avances en resultados de otras iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito en curso, como los programas Hecho a la Medida y Territorios para la Conservación, que, si bien no suponen un atraso a algún compromiso de implementación si permitían impulsar el cumplimiento del A.F. Durante

este gobierno se han lanzado nuevos proyectos de sustitución en Argelia, Cauca, y en Norte de Santander, como parte del programa de “transformación de economías ilícitas por lícitas” que ejecuta la Dirección del Ministerio del -DSCI_, que ofrecen el potencial de impulsar la implementación del AF, pero aumentan la dispersión de las iniciativas de política para intervenir zonas de cultivos ilícitos. En todo caso, la ST reitera su llamado a que se avance en la contratación de la evaluación de impacto del PNIS, pendiente desde diciembre de 2022 por parte del Departamento Nacional de Planeación, como un insumo necesario para la revisión del PNIS y el rediseño de una política de sustitución concordante con el AF.

Respecto a **Tratamiento Penal Diferencial** la ST señala que fue presentada por 11 representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz el séptimo proyecto encaminado a regular el Tratamiento Penal Diferencial para pequeños agricultores y agricultoras, el cual se encuentra actualmente en trámite. Sin embargo, la ST señala que este compromiso del A.F. se encuentra en un considerable atraso dado que debía haber finalizado su implementación en 2021.

Frente a la implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (**PISDA**) en municipios PNIS-PDET la ST resalta que hubo un aumento en el número de iniciativas con rutas de implementación activada, alcanzando el 51,4% del total (417 de 812); sin embargo, la ST resalta que este componente se mantiene en situación de atraso, pues según las metas del PMI, para 2022, el programa debería estar culminado en su totalidad.

En relación a la **judicialización efectiva**, la ST resalta el alto cumplimiento del indicador D.300 “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva”, el cual señala que todas las personas capturadas por vínculos a organizaciones criminales con nexos con el narcotráfico recibieron una sentencia condenatoria. Además, la ST señala que la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026, aunque no hacen una mención directa sobre este subtema, contemplan elementos que están en concordancia con este subtema del A.F. Sin embargo, la ST señala que los mecanismos de medición de resultados por parte la UEI, en la Política de Seguridad referida y en la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, no cuentan con indicadores de seguimiento asociados a este objetivo de política, por lo cual es imposible hacer seguimiento a este compromiso del A.F., lo que supone un incumplimiento.

Frente a la **Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos**, la ST señala que continúa en atraso el “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”, indicador que debía iniciar en 2017 y aún no cuenta con ficha técnica en SIPO. Tampoco conoce la ST de iniciativas para dar cumplimiento a la lucha contra el lavado de activos, en particular en la Superintendencia Financiera y la

Unidad de Información y Análisis Financiero, pero sí destaca la ST que algunos elementos de esta disposición están contemplados en la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026.

En relación al **control de insumos**, la ST resalta como avances recientes la elaboración del Plan Operativo Anual de la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control de insumos y precursores químicos, y la puesta en marcha del primer comité de Sustancias Químicas controladas.

Frente al **Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas**, la ST señala que no encontró avances sobre su implementación. Además, el indicador D.291 “Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido” no cuenta con fecha técnica en la plataforma SIPO.

Sobre la regulación del **cannabis**, la ST señala que fue archivado el Acto Legislativo 001 de 2023 radicado en la Cámara de Representantes, la más reciente proposición legislativa para regularizar el uso del cannabis.

Frente a la **conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas**, la ST ha encontrado que el Presidente de la República y otros miembros del Gobierno Nacional han hecho pronunciamientos en relación con la organización futura de dicha conferencia, en concordancia con el A.F., sin embargo, como lo ha señalado la ST en informes anteriores, pese a que el indicador asociado en la plataforma SIPO evidencie un cumplimiento del 100%, la ST reconoce que aún no se puede dar por cumplido esta disposición, la cual, en consecuencia, está como incumplida.

En cuanto a la **Acción Integral contra las minas antipersonal** la ST resalta si bien continuaron las tareas de desminado humanitario, el número de víctimas por artefactos MAP y MUSE alcanzó el máximo de los últimos seis años, con 515 víctimas. La ST resalta que aún están pendientes por intervenir 183 municipios. La ST además señala que la Política Nacional de Drogas no impulsa acciones de desminado humanitario ni cuenta con objetivos o asignación de recursos en la materia.

En relación al **Enfoque de Género**, la ST encontró que hay 4.606 iniciativas PDET con etiqueta de género y mujer rural, de las cuales el 49% cuentan con ruta de implementación activada. Además, la ST resalta la implementación, durante el 2023, de 103 estrategias con enfoque de género enfocadas en la eliminación del estigma y la discriminación de personas consumidoras. Sin embargo, la ST no encontró información sobre la implementación del PNIS con enfoque en comunidades con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, por lo cual hay un incumplimiento de los compromisos de género en el PNIS.

En cuanto al **Capítulo Étnico**, la ST destaca el avance en la inclusión del enfoque étnico en la Política de Drogas (2023-2033) y la aprobación del reglamento interno para garantizar el enfoque étnico en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos, siguiendo las recomendaciones propuestas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la IEANPE, en concordancia con las salvaguardas estipuladas en el A.F. Sin embargo, la ST destaca acciones pendientes para avanzar en la implementación del Capítulo, como la caracterización sociodemográfica de las personas vinculadas al PNIS; la necesidad de generar espacios de concertación con las comunidades para avanzar en el desminado y desactivación de MAP y MUSE en los territorios étnicos; y el cumplimiento de los indicadores del SIPO correspondientes al Capítulo, puesto que solo tres de las 16 acciones para este punto han sido cumplidas en su totalidad, particularmente las que dan cuenta de la incorporación de los enfoques diferenciales en los PISDA y la inclusión de mujeres y comunidades étnicas en de las comisiones municipales de planeación participativa y de consejos municipales de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS.

En relación con el **enfoque ambiental**, la ST identificó un aumento de 13% de los cultivos de coca a nivel nacional; un aumento de 22% en los cultivos de coca en los municipios PNIS y PDET; y un aumento de 56% en los cultivos de coca en los municipios PNIS, pero que no son PDET. La ST destaca una reducción de la superficie deforestada en tres de los cinco parques con mayor concentración de cultivos de coca (Sierra de la Macarena, La Playa y Nukak). En cuanto al seguimiento de si existe o no una afectación ambiental negativa de los proyectos productivos del PNIS, la ST considera que un mecanismo que permita identificar tales afectaciones permitiría avanzar en la sostenibilidad de los proyectos.

5. Víctimas

El Punto 5 del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC sobre las víctimas del conflicto comprende el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– (5.1), conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2), así como las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (5.1.3); junto con los Compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos (5.2).

Para el presente Informe esta —ST— priorizó, en el componente de verdad, los retos en la instalación e inicio del trabajo del Comité de Seguimiento y Monito-

RESUMEN EJECUTIVO

reo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad —CSM—, así como los cambios introducidos por la nueva dirección de la —UBPD— y su impacto en los planes nacional y regionales de búsqueda. En el componente de justicia, priorizó la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11 y los retos para su investigación. En el componente de reparación integral, se priorizó las iniciativas de reforma a la Ley 1448 de 2011 y, especialmente, sus implicaciones en los procesos, las competencias y el alcance de la reparación. Y, en el componente de garantías en derechos, los efectos del trabajo de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz —CADHPAZ— frente al del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos —PNADDHH—.

En relación con la —CEV— (ya liquidada), se destaca la puesta en marcha del —CSM— y, especialmente, la publicación de su primer informe en julio y los avances en la incorporación del enfoque de género y étnico en su ejercicio de monitoreo. La ST subraya las actividades de difusión y pedagogía sobre el legado de la Comisión por parte de organizaciones de la sociedad civil, la creación de una estrategia para la difusión y pedagogía del legado por parte del Centro Nacional de Memoria Histórica —CNMH—, la entrega simbólica del fondo documental digital de la —CEV— al Archivo General, una copia de seguridad a Suiza y de la transmedia al Instituto Kroc. También se refiere a la incidencia de organizaciones sociales, del —CSM— y del —CNMH— para la inclusión de las recomendaciones en los planes de desarrollo municipales y departamentales de los nuevos gobiernos locales.

Frente al avance de la —UBPD—, se evidencian oportunidades de desarrollo en la articulación con países vecinos como Venezuela, para la búsqueda transfronteriza y se analizaron los impactos de las medidas cautelares expedidas por la —JEP— para proteger los lugares y los cuerpos encontrados como impulso al trabajo de la —UBPD—. Por otra parte, ante la elección de una nueva directora para la Unidad, esta —ST— considera que los lineamientos adoptados (fortalecimiento territorial; replanteamiento de la participación; posicionamiento institucional y pedagogía; relacionamiento interinstitucional; y fortalecimiento administrativo interno) podrían cualificar el plan nacional y los planes regionales de búsqueda. No obstante, los efectos reales de estas medidas deberán ser objeto de posteriores análisis. También se señalan cambios estratégicos en la inclusión del enfoque de género y étnico en el trabajo de la —UBPD—, que pretenden mejorar los resultados obtenidos profundizando la transversalización de los enfoques en todos los ejes de acción.

En lo atinente a la —JEP— la ST destaca el desarrollo de las investigaciones en los macrocasos abiertos, la emisión de resoluciones de conclusiones y la continuidad en la expedición de escritos de determinación de hechos y conductas. Asimismo, valora el papel de la —JEP— en la protección de los derechos de las víctimas y de los firmantes del —A.F.— con la expedición de medidas cautelares y

RESUMEN EJECUTIVO

el seguimiento a su implementación. No obstante, la articulación interinstitucional en torno al diseño y preparación de las sanciones propias y de los —TOAR— continúa siendo un desafío por resolver, tanto como la expedición de las primeras sentencias. Esta —ST— destaca la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11, lo cual representa un hito para la justicia transicional, más allá de los retos propios del tipo de hechos que serán abordados.

En el componente de reparación integral, la ST advierte la alta complejidad que representa la reparación efectiva ante la multiplicidad de instituciones, procedimientos y recursos involucrados. En materia de restitución no se evidencian mejoras significativas, especialmente en las solicitudes que pasan a la etapa judicial y la expedición de sentencias de fondo. Frente a la realización de actos tempranos de reconocimiento, se destaca la forma en que, la ejecución de —TOAR— ha transformado la figura, convirtiendo los reconocimientos en el resultado de procesos que apuntan a la reconciliación con comunidades específicas y frente a responsabilidades concretas. En reparación individual, más allá de los crónicos rezagos, se destaca un aumento en la inversión para la asistencia y atención que contrasta con la disminución de los recursos para la atención humanitaria y la agudización de los conflictos armados en diferentes lugares del país. Por otra parte, tan solo el 25,93% de las solicitudes de reparación colectiva cuentan con un plan de reparación. Esta —ST— reitera que las iniciativas de reforma a la Ley 1448 de 2011 son una oportunidad para fortalecer el proceso de reparación y atacar las causas que alimentan los rezagos. Adicionalmente, subraya el objetivo de profundizar y optimizar la implementación de los enfoques de género y étnico a través de cambios en los artículos de la Ley 1448 que regulan estos temas.

En la implementación de garantías en derechos humanos, la ST destaca el impacto de la reestructuración del —DAPRE— frente a la ejecución del Sistema Nacional de Derechos Humanos, la implementación del —PNADDHH— y la Comisión Intersectorial dispuesta para la materia. Se resalta el papel que podrá llegar a tener la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la Comisión Intersectorial y las necesidades de reformulación del plan operativo para este espacio de articulación. Por otra parte, se advierte que este componente presenta pocos avances en su implementación, tal y como lo ejemplifica el reducido impacto de la —CADHPAZ— y los pocos avances en materia de transversalización de los enfoques de género y étnico en los mencionados escenarios.

Como oportunidades de mejoramiento, en el componente de verdad, la ST subraya la posibilidad de construir una estrategia estatal de articulación para la difusión y apropiación social del legado de la —CEV—, incluyendo a los entes territoriales. En el caso de la —UBPD— es necesario implementar un mecanismo efectivo de participación sobre las bases de lo ya construido y fortaleciendo las

RESUMEN EJECUTIVO

capacidades técnicas de las organizaciones buscadoras. En el componente de justicia, la ST destaca dos escenarios de potencial articulación: i) la coexistencia de diferentes órganos que administran justicia frente a hechos relacionados con el conflicto armado; y, ii) la posibilidad de fortalecer una política pública de justicia restaurativa que incluya las sanciones propias y los —TOAR—. En el componente de reparación, el actual trámite de la reforma a la “Ley de víctimas” es una oportunidad para generar un debate público amplio sobre el alcance y las capacidades reales del Estado frente a la reparación integral. En cuanto a las garantías en derechos, el cambio de administraciones en los entes territoriales constituye un escenario propicio para el avance en la implementación del —PNEDDHH— y para profundizar los efectos del —PNADD—.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

El punto 6 del A.F. detalla las herramientas para su implementación, verificación y refrendación. Esas herramientas incluyen la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación -CSIVI- (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación -PMI- (A.F. 6.1.1); las disposiciones presupuestales e institucionales para asegurar la implementación (A.F. 6.1.2); las medidas que permiten garantizar la transparencia en el proceso de la implementación (A.F. 6.1.5); las prioridades de implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3); de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de comunicación para la difusión de la implementación y su pedagogía (A.F. 6).

La implementación de los compromisos del A.F., para el punto 6 **inició, pero tiene retrasos y controversias** que llevan a **obstáculos en la implementación**, lo que en consecuencia limita el cumplimiento en correspondencia con lo establecido en Acuerdo Final. Para el Decimotercer informe, la ST, para el punto, priorizará los elementos asociados a la capacidad de gestión del Gobierno Nacional frente a la implementación del A.F y los recursos destinados en las diferentes herramientas de planeación y presupuestación para la implementación del A.F.

Durante el periodo de observación, la ST registra positivamente el hecho de que la **CSIVI** continúa reuniéndose con regularidad en 10 sesiones celebradas en 2023.

Frente al **PMI**, la ST registra que esta herramienta aún **no ha sido actualizada** ni revisada en concordancia con el A.F. que indica que tal revisión debe hacerse anualmente en el marco de la CSIVI. La ST reitera, como lo ha hecho en sus anteriores informes, la importancia de revisar el PMI de 2017, especialmente atendiendo la realidad fiscal y económica para 2024, así como los rezagos, necesida-

des presupuestales, las evaluaciones de programas para la implementación del A.F. y los cambios de política pública, de forma que todos estos elementos queden integrados en el PMI revisado.

El esquema organizacional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no fue modificado durante el periodo de observación por lo que la oficina encargada de la implementación continúa siendo una dependencia subordinada de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La ST reitera la importancia de modificar la estructura organizacional actual con el fin de que el **despacho encargado de la implementación recupere las capacidades** de coordinación política, las delegación y facultades de ordenación del gasto y los recursos humanos y de nominación de equipo para la implementación.

La ST alerta sobre la falta de avances en la **inclusión de al menos las 19 fichas técnicas** que no han sido incluidas en el SIPO y sobre la falta de **revisión de 11 indicadores** que deben ser revisados al interior de la CSIVI.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente Internacional de Verificación de la CSIVI y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–, continúan operando como mecanismos internacionales de verificación con normalidad. Sobresale en este punto durante el periodo de observación la **prórroga -el 30 de octubre de 2023- del mandato de la Misión de Verificación** de las Naciones Unidas en Colombia hasta el 31 de octubre de 2024 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la entrega del informe preliminar de Antonia Urrejola, experta internacional sobre los obstáculos a la implementación en materia de justicia transicional de la OACNUDH. Asimismo, es importante resaltar la reactivación de las tareas de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación a partir del mes de septiembre de 2023, con la publicación de este, el XIII Informe de Verificación, gracias al apoyo financiero de la cooperación internacional, como lo establece el AF.

Sin embargo, el papel de los Notables Verificadores aún no se reactiva. La ST reitera su llamado para que el Gobierno Nacional adelante las gestiones del caso para reactivar el papel de los expresidentes Felipe González (del Gobierno de España) y de José Pepe Mujica (de la República Oriental del Uruguay) para impulsar la implementación y la eventual superación de las controversias como lo establece el AF.

Frente a la implementación normativa, la ST identifica que están pendientes por adoptar 34 normas (31,7%) de las 107 que el A.F. estipuló como necesarias para su implementación, de las cuales las más importantes, en tanto su ausencia es un obstáculo para la implementación, son las relacionadas con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de uso ilícito, la reforma de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y la Reforma Política.

La ST resalta que la asignación presupuestal para las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. aumentó 79,6% para esta vigencia, pasando de \$6,9 billones en 2023 a \$12,4 billones, mayor al aumento del Presupuesto General de la Nación, de 18,9%, al pasar de \$422 billones en 2023 a \$502,6 billones en 2024. Sin embargo, para la Agencia de Renovación del Territorio la ST registró una contracción en términos reales (descontando la inflación de precios al consumidor) por tercer año consecutivo, lo que aumenta el riesgo de desfinanciación de esa entidad.

En relación con el compromiso financiero para la implementación del A.F., la ST registró un sobrecumplimiento de ejecución frente a lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– de 2017 entre 2020 y 2023, de 57.12, billones, equivalentes a un 159% de lo programado fiscalmente. Ni el MFMP de las últimas tres vigencias ni el Plan financiero incluyen una sección de asignaciones fiscales para la implementación del A.F., por lo cual la ST no puede estimar el cumplimiento frente a la programación de gasto, La ST hace un llamado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que vuelva a incluir el componente de paz en la programación fiscal de manera explícita.

La ST encontró que respecto a la ejecución del PGN 2023 que, con corte a noviembre 2023, la apropiación de recursos en las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. es del 71,8%, por lo que en diciembre era necesario acelerar la obligación de recursos para cumplir las metas de asignación presupuestal. No hay información sobre la ejecución presupuestal a diciembre de 2023 en el momento de cierre de este informe.

La ST no encontró información diferenciada sobre los recursos destinados a proyectos relativos a la implementación del A.F. de la de otros proyectos correspondientes de la oferta ordinaria del Gobierno para el ICBF y el SENA en 2023. Como en sus anteriores informes, la ST encuentra un riesgo de sobre estimación de los recursos dirigidos a la implementación del A.F. debido al reporte de proyectos de oferta ordinaria del Gobierno como destinados a la implementación del A.F.

En términos de inversión, dentro del documento Plan Plurianual de Inversiones –PPI– 2022-2026, la ST encontró un aumento en la programación de recursos para la implementación del A.F., pasando de \$43,6 billones a \$50,5 billones ajustados a precios de 2023, un aumento del 15,81% real. Este mayor presupuesto para inversión proviene principalmente del PGN que tuvo un crecimiento de 43,24% en términos reales.

La ST encontró un subreporte por parte de las entidades territoriales debido a que hay pocos municipios y departamentos que reportan información de gasto, según lo señala la Contraloría General de la República, lo que obstaculiza el control y seguimiento a la implementación de los recursos destinados a la implementación del A.F.

RESUMEN EJECUTIVO

La ST también encontró que, se han aprobado \$37 billones (a precios 2023) desde el año 2017 hasta febrero de 2023 del Sistema General de Regalías La ST resalta además que, de los 911 proyectos aprobados en el OCAD Paz con recursos de regalías entre 2017 y 2022, 537 están en ejecución por 7,5 billones, con un bajo remanente de recursos para asignación.

La ST resalta que el Sistema General de Participaciones es la fuente de financiación con mayor atraso, pues hasta 2023 ejecutó solo el 7% de lo programado en el MFMP de 2017 para la implementación del A.F. En cuanto al mecanismo Obras por Impuestos, la ST encontró que durante 2022 se gestionó la mayor cantidad de proyectos, con 64 registrados por \$491.053 millones. La ST señala además un aumento por parte del CONFIS del cupo máximo de aprobación disponible para financiación de proyectos por el mecanismo Obras por Impuestos, pasando de \$250.000 millones en 2021 a \$500.000 millones en 2022 y a \$800.000 millones en 2023, un aumento del 320% en dos años, en términos nominales.

En relación con el **Enfoque de Género**, la ST encontró una reducción del 64% en la apropiación de recursos de inversión destinados a la implementación del Enfoque de la vigencia 2021 a 2022. Asimismo, la ST identificó una disminución de 21% en la ejecución de recursos apropiados entre la vigencia 2021 y 2022 de este enfoque. Adicionalmente, la ST identificó avances en la implementación en los dos únicos indicadores con etiqueta de género que no están cumplidos, referentes al seguimiento de la transversalización del enfoque y sobre el seguimiento a la implementación de las medidas de género del Plan Marco de Implementación; los demás indicadores terminados están relacionados con espacios de diálogo entre el Gobierno Nacional y la CSIVI, lineamientos para la transversalización del enfoque y la creación de la Alta instancia de Género de Gobierno. Finalmente, la ST reitera su llamado a las entidades con responsabilidades en la implementación sobre la inclusión de un trazador de género para poder identificar los recursos apropiados y ejecutados para el Enfoque de Género por puntos del A.F. e indicadores asociados.

En cuanto al **Capítulo Étnico**, la ST destaca dentro de los avances, la asignación al Viceministerio de Pueblos Étnicos dentro del Ministerio de la Igualdad, el desarrollo de la Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final y la firma del Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Sin embargo, la ST resalta el incumplimiento en las acciones relacionadas con las consultas previas con las comunidades étnicas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo de Paz. Según la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior es la entidad que más responsabilidad tiene con asuntos étnicos y es la que mayor atraso presenta en el cumplimiento del Capítulo: de 15 acciones a su cargo, nueve están incumplidas, las cuales están relacionadas con

el liderazgo político y social, la seguridad y protección y la consolidación de programas culturales de comunidades étnicas.

En relación con el **enfoque ambiental**, la ST destaca la destinación de \$26.651 millones provenientes del recaudo del impuesto al carbono, para proyectos productivos que beneficiarán a 3.030 familias parte del PNIS.

Referencias

FIP (abril de 2023). El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo Apuestas, preocupaciones y recomendaciones.

Presidencia de la República. Decreto 2647 de 2022. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Presidencia de la República (31 de marzo de 2023). Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio.

PUNTO 1

Reforma Rural Integral

Presentación

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (AF), firmado entre el gobierno de Colombia y las Farc-EP en 2016, contempla su primer punto en el capítulo denominado: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI [AF1]), el cual aborda la centralidad que ha tenido el problema agrario como una de las causas estructurales de la violencia política y el conflicto armado colombiano. La apreciación del tema agrario dentro del Acuerdo propone una transformación estructural del campo a partir de tres aspectos: el primero, la Política de Acceso y Uso de la Tierra, que incluye medidas orientadas a la redistribución y formalización de tierras y a la creación de mecanismos para prevenir y atender la conflictividad agraria (1.1); el segundo, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que priorizan la participación ciudadana con el fin de orientar la intervención estatal en 170 municipios, ubicados en 16 subregiones, de manera que se supere la pobreza y se fortalezca la respuesta institucional en regiones afectadas por la violencia (1.2). Y, finalmente, el tercer aspecto son los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), que buscan cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en materia de garantía de derechos sociales y erradicación de la pobreza rural (1.3).

31

El contexto de la implementación: iniciativas gubernamentales en favor de la RRI

En el marco del periodo de análisis de este informe ocurrieron ciertos eventos de relevancia especial para la implementación del punto 1 del –AF–, que han de tenerse en cuenta: (i) la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo –PND– (2022–2026) *Colombia: potencia mundial de la vida*, expedido por el Congreso de la República a través de la Ley 2294 de 2023; (ii) dos reformas constitucionales orientadas al cumplimiento de obligaciones incluidas en el punto 1 del –AF–; y (iii) una serie de adecuaciones institucionales orientadas a fortalecer la capacidad del Estado colombiano para la implementación de la –RRI–. A continuación, se explorará a profundidad cada uno de ellos.

En primer lugar, el –PND– (2022– 2026) cuenta con cinco bases, dos de las cuales relacionan de forma explícita sus propósitos con la implementación del punto 1 del –AF. La primera base, titulada “El Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua y la Justicia Ambiental”, y la base 3 “Derecho humano a la alimentación”. El Ordenamiento del Territorio alrededor del agua es un pilar del –PND– que bus-

ca “respetar el agua, sus ciclos y sus ecosistemas” para que Colombia sea “un territorio mejor adaptado a los cambios del clima” (PND, 2023, p.33); noción que se articula directamente con las provisiones del –AF– en lo relativo al cierre de la frontera agrícola, la protección de zonas de reserva (1.1.10) y la protección de la vocación del suelo rural agrícola (1.1.8; 1.2.3).

Por otra parte, el –PND– 2022–2026 resalta la garantía del derecho a la alimentación como una de las acciones prioritarias de la acción gubernamental para el periodo constitucional. Esta visión se articula con las metas y compromisos definidos por el –AF– en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (1.2.) y el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (1.3.4)¹, este último como factor más relevante en la confluencia de propósitos tanto del –PND– como del –AF– por parte del Gobierno Nacional.

En segundo lugar, durante el periodo de seguimiento de este informe, se aprobaron en el Congreso de la República dos actos legislativos que reformaron la Constitución Política de Colombia, ambos directamente relacionados con la implementación del punto 1 del –AF–.

El Acto Legislativo 01 de 2023 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional” (Congreso de la República, 2023) modificó el Art. 64 de la Constitución Política². Esta reforma constitucional tiene un impacto directo en el marco de implementación el –AF–, particularmente en lo relativo al Fondo de Tierras –FT– para la –RRI– (1.1.1.), los otros mecanismos para el acceso a la tierra (1.1.2.) y el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva (1.1.10.), debido a que eleva a normas de rango constitucional las obligaciones del Estado adquiridas y reforzadas en el –AF– de democratizar el acceso a la tierra en favor del campesinado, y la protección especial de sus territorialidades. Por su parte, el Acto Legislativo 03 de 2023 “Por el cual [...] se establece la jurisdicción agraria y rural” modificó el Art. 116 de la Constitución Política dando cumplimiento explícito al punto 1.1.8 del –AF–

En tercer lugar, en el periodo de análisis se han puesto en marcha diferentes iniciativas gubernamentales que, a juicio de esta –ST–, aumentan la capacidad institucional de cara a la implementación de la –RRI–. Una de las más significativas fue la apertura de Unidades de Gestión Territorial –UGT– de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– en todas las capitales del país. Así, esta autoridad agraria asegurará presencia en

1 El –PND– señala cinco áreas a intervenir: (i) promoción de la producción de alimentos (acceso a factores productivos, ciencia y tecnología para la producción de alimentos), (ii) circuitos cortos de comercialización, mejoramiento de la infraestructura para el transporte de alimentos, (iii) cumplimiento de normas de calidad y de inocuidad en la producción de alimentos, (iv) propiciar entornos de alimentación saludable y (v) mejorar la gobernanza del derecho a la alimentación.

2 Este acontecimiento a nivel legislativo se constituye como un hito en el reconocimiento de los derechos para esta población, teniendo en cuenta que existe una deuda histórica, extendida hasta la actualidad, en referencia a alto nivel de vulnerabilidad y su limitado acceso al bajo goce y disfrute de derechos económicos, sociales y culturales. Como lo ha monitoreado la Plataforma de Caracterización Demográfica del Campesinado Colombiano, en 2023 se estima que el número de habitantes que se reconocen como campesinos asciende a 10.208.534 de personas, es decir, el 20,18% de la población colombiana. De esta cifra el 51,17% corresponde a hombres y el 48,83% a mujeres. (Instituto de Estudios Interculturales [IEI], 2023).

territorios que, pese a tener una alta conflictividad agraria, como la altillanura colombiana, no contaban con una adecuada presencia institucional.

Otra iniciativa gubernamental destacable es la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural –SNRADR– y el aumento de las partidas presupuestales para implementar la –RRI–. El –SNRADR– se planteó originalmente por la Ley 160 de 1994, pero el Estado colombiano tardó más de treinta años en reglamentarlo. El PND, en sus artículos 51 y 53, contempló la creación del –SNRADR– como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades encaminadas a la materialización de la Reforma Agraria –RA– y la –RRI–.

Así pues, el Decreto 1406 de 2023 reglamenta el funcionamiento del –SNRADR– e identifica 8 subsistemas con objetivos y responsabilidades propias de cada una de las entidades que deben liderarlos. En el marco del funcionamiento de estos 8 subsistemas, el –MADR– (2023c) ha informado la implementación de varios mandatos del punto 1 del –AF–, entre estos el acoplamiento intersectorial para la ejecución de los 16 –PNRRI– y su articulación con las iniciativas de los 8 pilares –PDET– (Anexo 1).

Finalmente, se destacan los ajustes en materia presupuestal de cara a la implementación del punto 1 del –AF–. El Marco Fiscal de Mediano Plazo establece que la implementación de la –RRI– requiere de 110,6 billones de pesos en el periodo comprendido entre 2017–2031 (SIIPO, 2023)³. Por su parte, la Contraloría General de la República señaló que “entre 2017 y 2022 se ha ejecutado un presupuesto total de 44,9 billones a pesos constantes de 2023” (CGR, 2023, p.32), lo que significa que en un lapso de cinco años de implementación de la –RRI– se ha ejecutado cerca del 40% de los recursos necesarios.

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz –UIAP– (2023a) informó que de los 50,4 billones de pesos destinados a la implementación del –AF– en el cuatrienio 2022–2026, 41,6 billones fueron destinados a la –RRI–, lo que representa un 80% de los recursos para este punto. En consonancia, el Plan Plurianual de Inversiones estima en el mismo cuatrienio la ejecución presupuestal de 1.7 billones para Ordenamiento social de la propiedad rural; 5 billones para la Infraestructura y adecuación de tierras; 5,3 billones para el pilar de Salud; 20, 9 billones para la Educación rural; 3,1 billones asociados con el pilar de Vivienda y agua potable; 3.9 billones para la Producción agropecuaria y economía solidaria y, finalmente, 383 mil millones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Algo similar ocurrirá con el Presupuesto General de la Nación para el año 2024, cuyo proyecto contempla un total de 8.5 billones de pesos solo para el sector agri-

³ Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)

cultura, con un presupuesto amplio para la –ANT– de 5.1 billones de pesos (MADR, 2023b).

Para el presente informe, la ST prioriza la verificación de tres temas del punto 1 del –AF–: **el cierre de la frontera agrícola y protección de Zonas de Reserva (1.1.10); la creación de la Jurisdicción Agraria Rural –JAR– (1.1.8.); y el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (1.3.4.)**. La selección de estos temas responde a la relevancia que tienen para el periodo en cuestión según los eventos mencionados previamente y, asimismo, las posibilidades de mejora que ofrecen por su vigencia en el debate político nacional.

1. Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva

Con el propósito de democratizar el acceso a la tierra y promover una distribución equitativa de esta, el –AF– contempló el establecimiento de un –FT– para la redistribución gratuita de 3 millones de hectáreas (1.1.1). El –FT– tiene una duración de 12 años (de 2017 a 2028) y sus beneficiarios son campesinos sin tierra o con tierra insuficiente que se ubican, especialmente, en las zonas más afectadas por el abandono estatal y la violencia asociada con el conflicto armado. La –ST– ha señalado en informes anteriores que la creación del –FT– es un logro parcial, ya que, aun cuando ha habido un ingreso⁴ importante de tierras al mismo, no se reportan avances sustanciales en la entrega de estas a los beneficiarios (STCIV, 2022).

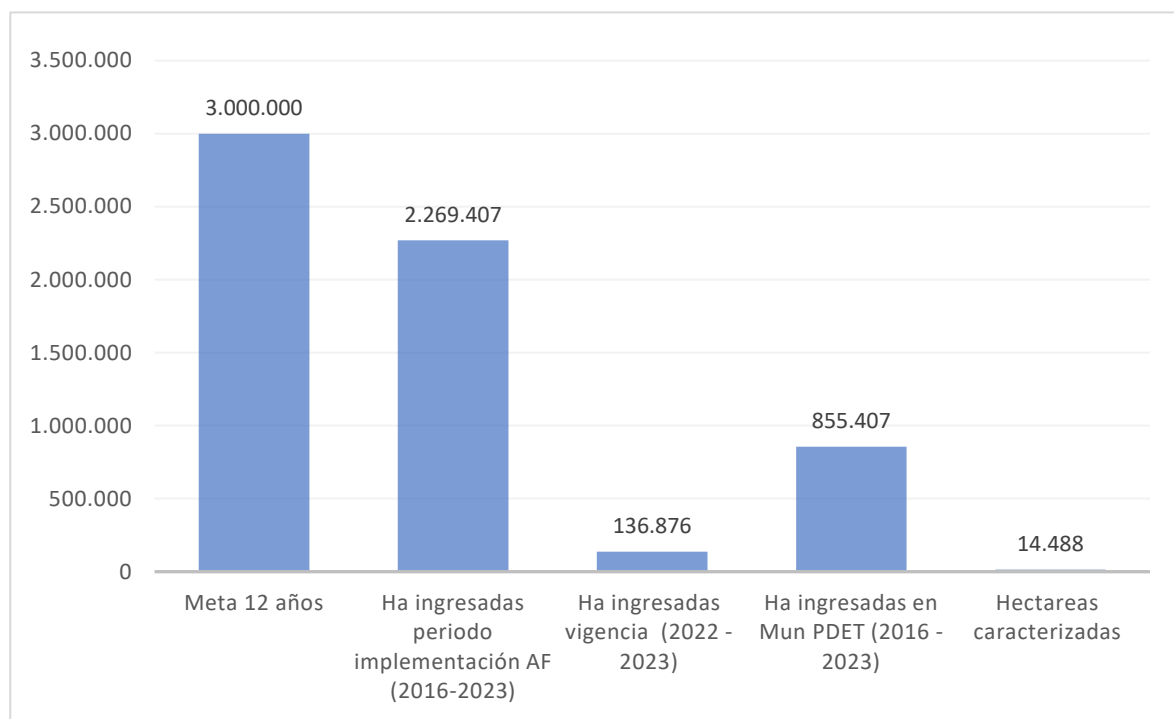
La –ANT– afirmó que, con corte al 25 de octubre de 2023, 2'269.407 hectáreas ingresaron al –FT– lo que representa un avance del 75% respecto a la meta de 3 millones de hectáreas. Ya propiamente en el periodo vigente entre agosto de 2022 y octubre de 2023 han ingresado al –FT– 136.876 hectáreas –un 4,56% del

⁴ El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:

- Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación.
- Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados.
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal
- Tierras inexploradas
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública
- Tierras donadas. (Acuerdo de Paz, 2016, p.14).

total– (Entrevista de la ST a [ANT, 2023b]). De este número, 35.467 hectáreas han ingresado al –FT– en el año 2023⁵.

Figura 1. Panorama general de avance del Fondo de tierras (25/10/2023)



Fuente: Elaboración propia con base en ANT (2023d)

La Figura 1 permite evidenciar que solo el 37% de las hectáreas (ha) ingresadas al –FT– se encuentran en zonas –PDET–. Teniendo en cuenta que los municipios –PDET– se han previsto como prioritarios en las medidas relacionadas con el acceso y uso de tierra, particularmente, para el cumplimiento a las iniciativas consignadas en el pilar 1: *Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo*, resulta baja la proporción de hectáreas para la redistribución en estas zonas focalizadas. En consonancia, es importante mencionar que del número de hectáreas que hoy componen el –FT–, solo 14.488 ha (0,63%) se encuentran ya caracterizadas y disponibles para su entrega. (ANT, 2023d)

En cuanto a la entrega material de tierra, relacionada con los 3 millones de hectáreas (A.3), es importante resaltar que esta –ST– (2021) y organismos de control como la –PGN– (2023), habían alertado sobre de la falta de claridad en las cifras, pues los reportes no discriminaban los procesos relacionados con la redistribución de la tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, respecto de los que buscan garantizar la seguridad jurídica de la población que ya ocupa o posee predios rurales (meta de formalización de 7 millones de hectáreas, A.9).

⁵ Dato con corte a 30 septiembre de 2023.

Frente a este tema, la –PGN– (2023a) dio a conocer en su quinto informe de seguimiento al –AF– que la –ANT– revisó y ajustó los indicadores del SIPO (A.3 y A.9), con el fin de corregir la duplicidad en la inclusión de las fuentes para los reportes de avance. Es importante señalar que este cambio, a la fecha de cierre del informe, no se refleja aún en el SIPO. Así las cosas, la –ANT– definió que las fuentes que contribuyen al cumplimiento del indicador de 3 millones de hectáreas adjudicadas⁶ se relacionan con la gestión de entrega de tierra nueva, productiva y desocupada. Mientras que, para la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas⁷, se incorporan los procedimientos de regularización de la propiedad a poseedores de predios privados y ocupantes de terrenos baldíos, reconociendo derechos de ocupación (PGN, 2023a).

Según la información suministrada por la ANT (2023d) y de acuerdo con la aclaración y redefinición de las fuentes para cada indicador, se tiene que desde el inicio de la implementación del –AF– con corte a octubre de 2023 han sido adjudicadas 86.486 ha provenientes del –FT–, lo que equivale a un 2,88% de la meta de los 3 millones. De esa cifra, el 0,73% fue adjudicado en los primeros cinco años de implementación del –AF–, mientras que el 2,14% corresponde a la presente vigencia (Figura 2).

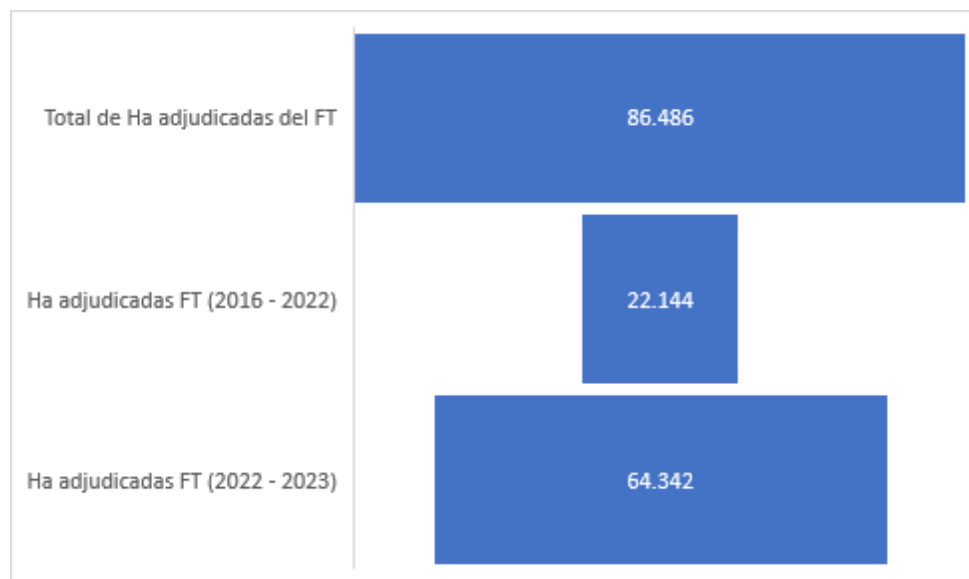
⁶ El cumplimiento de la meta de 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras se basarán en la gestión de los siguientes procesos:

- Bienes fiscales patrimoniales por asignación de derechos, que incluyen los inmuebles rurales de extinción judicial del dominio transferidos por la SAE, donaciones y predios adquiridos por negociación directa.
- Predios rurales que se originan de procedimientos especiales agrarios, como recuperación de baldíos por indebida ocupación, clarificación de la propiedad rural, extinción administrativa del dominio, reversión o revocatoria de resoluciones de adjudicación de baldíos, la aplicación de la caducidad administrativa y la condición resolutoria, y de procesos de expropiación agraria.
- Predios rurales derivados de otorgamiento de subsidios para la compra de tierras.
- Tierras adquiridas para el desarrollo de procesos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, y titulación colectiva de consejos comunitarios. (PGN, 2023a, p. 44)

⁷ El cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas se basará en la gestión de los siguientes procesos:

- Predios privados rurales formalizados a través de los trámites de titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y sucesiones.
- Predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales a campesinos con ocupaciones previas, y formalizados a EDP.
- Predios formalizados a campesinos que ocupan predios en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959.
- Otorgamiento de contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables.
- Predios formalizados dentro de los procesos de constitución, ampliación, titulación y demarcación para comunidades étnicas. (PGN, 2023a, pp. 45)

Figura 2. Panorama de avance adjudicación de ha del FT a partir de la redefinición de fuentes indicadores (A.3 y A.9)



Fuente: Elaboración propia con base en ANT (2023d)

No obstante, se presenta una controversia en las cifras, ya que, de acuerdo con la nueva metodología de cálculo de los indicadores, la –PGN– (2023a) afirmó que el avance real del objetivo de los 3 millones de hectáreas a través del –FT– es de 19.663,98 ha correspondientes a un 0,65 % de avance con corte al 31 de marzo de 2023. En este mismo sentido, la Fundación Ideas para la Paz –FIP– (2023) señaló que, con corte a mayo, el –FT– solo había entregado 19.755,25 ha en beneficio de 8.668 familias, es decir, lo equivalente al 0,8% de la meta. De esas 19.755,25 ha, el 59 % se entregaron a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, y el 41 % se destinaron a comunidades étnicas.

En cuanto al proceso de formalización (A.9), el primer mecanismo dispuesto es un procedimiento por oferta, con el cual se espera ampliar la cobertura territorial.; mientras que el segundo hace referencia al Plan de formalización masiva de la propiedad como parte de los 16 –PNRRI–.

El reporte de las cifras de tierras frente a este compromiso del –AF– tampoco ha estado exento de polémicas. El punto más álgido se presentó cuando el presidente Gustavo Petro afirmó que su gobierno, basado en datos presentados por la –ANT–, “ha titulado un millón de hectáreas. 756.000 han sido para los indígenas y 175.000 para los campesinos” (Petro, 2023). Sin embargo, diferentes voces, incluido el –MADR–, señalaron que estas cifras no correspondían con la realidad de lo efectivamente formalizado durante el actual gobierno. A juicio de la –ST–, el problema radica en las diversas comprensiones existentes acerca de lo

que implica la formalización. La –ANT– reportó al 20 de diciembre de 2023 que, desde el 7 de agosto de 2022 se han formalizado un total de 1.399.403 hectáreas. No obstante, la mayor parte de estas hectáreas corresponden a 20.167 títulos de propiedad que se encontraban ejecutoriados y sin entregar en las oficinas de la –ANT–, y que suman 653.814 hectáreas. Por tanto, estos títulos no fueron expedidos en este periodo. Lo que realmente hizo la entidad fue completar la entrega a sus destinatarios. De otro lado, la ANT reportó el registro de 282.667 hectáreas, que corresponden a 2.001 títulos, ante las oficinas de registro de instrumentos públicos (ANT, 2023d)

Entes de control como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación han intervenido en este debate. Esta última ha manifestado reserva frente las cifras oficiales y ha señalado que los avances de acceso y formalización reportados por el actual gobierno "están muy por debajo de las cifras reportadas como logros" (PGN, 2023, p.2).

De acuerdo con la información suministrada por la –ANT– (2023d), y teniendo en cuenta la mención acerca de la aclaración de las fuentes para cada indicador se tiene que desde el inicio de la implementación del –AF– con corte a octubre de 2023, han sido formalizadas 3.393.342 ha lo que equivale a un 48% de la meta de los 7 millones. Es importante mencionar que estas cifras incluyen tres categorías de títulos: expedidos⁸, registrados⁹, y ejecutoriados¹⁰. Si bien la división de estas categorías permite reconocer las distintas facetas de la gestión de tierras por parte la autoridad agraria, la misma división puede derivar en confusiones; por ejemplo, es posible que se estén agregando títulos que están en diferentes momentos procesales, lo que hace difícil apreciar cuáles de estos títulos reconocen derechos de propiedad plenos en favor de los beneficiarios de la –RRI–.

Es posible observar que la gestión de acceso a tierras que se ha realizado desde el inicio del proceso de implementación ha estado centrada y muestra mayores avances en la meta de formalización. Sin embargo, el proceso de redistribución de tierra nueva para solicitantes de la misma reporta avances mínimos a 7 años de la firma del –AF–.

Ahora bien, con el propósito de mejorar la información que se presenta al público, el –MADR (2023a)– puso en marcha un contador de gestión de tierras para socializar las diferentes gestiones que el gobierno realiza desde el 7 de agos-

⁸ Títulos expedidos: (emitidos por la autoridad agraria) 2.126.193 hectáreas en el periodo de implementación (2016–2023), de las cuales 453.010 corresponden a la presente vigencia 2022–2023 (ANT, 2023d).

⁹ Títulos registrados (registrados ante las oficinas de registro e instrumentos públicos): 428.156 hectáreas en el periodo de implementación (2016–2023), de las cuales 281.776 corresponden a la presente vigencia 2022–2023 (ANT, 2023d).

¹⁰ Títulos ejecutoriados (títulos expedidos por administraciones anteriores y entregados físicamente a los titulares del derecho): 838.993 hectáreas en el periodo de implementación (2016–2023), de las cuales 653.13 corresponden a la presente vigencia 2022–2023 (ANT, 2023d).

to de 2022 en materia de política de tierras. Esta herramienta indica que, para la vigencia con corte al 18 de diciembre de 2023, se han formalizado un total 451.459 hectáreas, de las cuales 246.541 han sido para comunidades indígenas y 37.022 para comunidades negras.

Así, si bien las cifras reportadas originalmente por la –ANT– implican una gestión de entrega física de títulos y de registro de estos ante las autoridades competentes, dichas cifras no son atribuibles al cumplimiento de la meta de formalización pactada en el –AF–. Además, este contador carece de un ítem que indique el número de tierras que han sido efectivamente entregadas a las y los destinatarios definidos por el –AF– (1.1.1.) en materia de redistribución. De igual forma, carece de un reporte de las tierras y los títulos entregados directamente a las mujeres rurales.

1.1. Enfoque de género

La transversalización del enfoque de género en el punto 1 del –AF– reconoce que, para la transformación de las condiciones rurales, se requiere de la adopción de medidas específicas para garantizar a las mujeres acceso en condiciones de igualdad a la propiedad de la tierra, proyectos productivos, financiamiento, infraestructura y servicios técnicos.

La –ST– ha identificado avances para las mujeres rurales en algunas de las medidas implementadas sobre **Acceso y uso de la tierra en la RRI (1.1)**. Es el caso del indicador (A.G.6) que impulsa mecanismos de solución de conflictos, dentro de los cuales las mujeres acceden como operarias y beneficiarias. En lo corrido del año, cerca de 923 mujeres rurales han participado de jornadas móviles de conciliación y acceso a la justicia en 21 municipios –PDET–, asimismo, 294 mujeres funcionarias han sido capacitadas a través del Diplomado en conciliación extrajudicial en derecho con énfasis en resolución de conflictos agrarios y componente de mujer y género (SIIPO, 2023).

Adicionalmente, se ha adoptado la Resolución 2366/2023 de la –ANT–, en la cual se establece para el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- un sistema de calificación que asigne puntos de priorización a Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad, en donde 3 variables¹¹ específicas apuntan al beneficio de mujeres rurales. En consonancia, la –ST– destaca que en el proceso de descentralización de las –UGT– de la –ANT– se hayan incorporado valoradores –RESO–

¹¹ Resolución 2366/2023 de la ANT

- Variable trabajadora Agraria: asignación de 50 puntos
- Variable Mujer Campesina: asignación de 5 puntos.
- Personas a cargo: Asignación de 5 puntos a los sujetos que demuestren tener a cargo personas que dependan económicamente del solicitante, siempre que se trate de hijos(as) consanguíneos o de crianza menores de edad.

con un componente de género. Este proceso permitirá priorizar con especial atención las solicitudes de las mujeres. (Entrevista de la ST a [ANT, 2023c])

Por otro lado, esta –ST– ha reiterado en anteriores informes que la comprensión del enfoque de género va más allá de la sola mención de ciertas medidas que beneficien indirectamente a mujeres (STCIV, 2022). En los indicadores de acceso a tierra para mujeres planteados por el –FT– (A.G. 1) y los procesos de formalización (A.G. 4), la –ST– encontró que en las metas generales del –AF– (3 y 7 millones de hectáreas) no hay metas específicas para la distribución y formalización de tierras a mujeres.

Por su parte, el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural –PNFPR– buscó superar este limitante y fijó objetivos para dichos indicadores; no obstante, las metas establecidas siguen siendo significativamente bajas respecto a la garantía y materialización de las mujeres como propietarias de la tierra. Al revisar el –PNFPR– se estableció un estimado total de 84.793 ha para ser entregadas por el –FT– a mujeres rurales, con respecto a la meta de los 3 millones de hectáreas entregadas, es decir, lo correspondiente al 2.82% de la meta global. Para el caso de la formalización, se instauró una meta de 568.165 ha formalizadas a mujeres, lo que corresponde a un 18,93% del objetivo de los 7 millones.

La –ST– ha podido evidenciar que, a partir de los indicadores fijados por el –PNFPR– se han programado anualmente las metas de acceso a tierra para mujeres por parte de las entidades a cargo de la implementación. Así, entre 2017 y 2026 se ha previsto la distribución de 62,437 ha de tierras a mujeres. El cumplimiento de esta meta, ya de por sí reducida, resulta mínimo: con corte a octubre de 2023, la –ANT– (2023d) informa la entrega material de solo 27.736 ha del –FT– a mujeres, lo cual representa un 0,9% de la meta global de los 3 millones y un 32% de la meta fijada en el –PNFPR–. Tanto el objetivo fijado, como el número de hectáreas de tierras efectivamente tituladas a las mujeres, representa en la actualidad cifras muy bajas.

De igual forma para los procesos de formalización, con respecto a la meta fijada en el –PNFPR– de 568.165 ha formalizadas a mujeres, se tiene con corte a octubre de 2023, un total de 299.572 ha formalizadas que se dividen en las 3 categorías de formalización anteriormente mencionadas (ANT, 2023d). Esta cifra corresponde a un 4,2% de la meta global de los 7 millones y a un 52,7% de la meta fijada en el –PNFPR–. Si bien este proceso muestra mayores avances en comparación con el –FT–, de manera general se evidencia que las metas planteadas para formalización de tierra para mujeres son bajas con respecto a la meta general planteada por el –AF–.

Teniendo en cuenta que el DANE (2023) ha señalado que de 10.208.534 personas que se reconocen como campesinos en Colombia, el 48,8% son mujeres, es decir, 4.9 millones de mujeres, es posible evidenciar que la oferta de acce-

so a tierra para las mismas resulta ser insuficiente en comparación con la demografía poblacional. Es importante señalar que, según lo informado por la –ANT– (2023d) la Base Maestra de Tierras no tiene información desagregada para población LGBTIQ+, y que, para mujeres, los reportes de la –ANT– sobre el tema son confusos, pues las cifras no desagregan claramente las titulaciones conjuntas, de las de mujeres individualmente consideradas. Esto impide conocer el avance del reconocimiento de las mujeres como propietarias.

1.2. Enfoque étnico

Frente a los compromisos del capítulo étnico en el **Acceso y Uso de Tierra**, se destaca la concertación y protocolización con comunidades indígenas del instrumento para implementar el Catastro multipropósito en estos territorios realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–. Este instrumento permitirá que en los 33 millones de hectáreas habitadas por las comunidades indígenas se implementen mecanismos de actualización y gestión catastral acordes con los planes de vida en los territorios, respetando el mandato propio de las autoridades Indígenas en la toma de decisiones. La consulta incluye la posibilidad de que las mismas organizaciones indígenas sean operadores catastrales en sus territorios (CNTI, 2023).

En relación con los procesos de formalización de tierras para pueblos étnicos, esta –ST– registró un notorio desbalance entre los sujetos parte del capítulo étnico. Según lo informado por la –ANT– (2023d) con corte a octubre de 2023 se han formalizado 2.898.533 ha para comunidades étnicas (a partir de las 3 categorías de formalización), lo cual representa un avance del 41% frente a la meta global de los 7 millones de ha. Sin embargo, el desbalance se evidencia en que para las comunidades indígenas han sido formalizadas 2.842.179 ha y para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP– solo 56.354 ha, esto es un 0.8% de la meta global de formalización.

Esta –ST– ya había observado esta tendencia en su duodécimo informe. La protección de los derechos territoriales de las comunidades –NARP– requiere de una acción contundente por parte de las autoridades agrarias, sin que esto implique el detrimento de derechos de los pueblos indígenas. Algunas acciones contempladas son la creación de una subcuenta específica de acceso a las comunidades NARP en el –FT– (A.E.5) y la incorporación del Módulo Étnico en el –RESO–.

Para el caso de los pueblos Rom persiste el rezago en la expedición del decreto que pone en marcha el programa de acceso a tierras para esta población. Al respecto, tanto el indicador asociado con la formalización de tierra para las familias del Pueblo Rom (A.E.6), como la entrega de tierras para la 11 Kumpaño de

Colombia (A.E.7) siguen sin ser iniciados y presentan un rezago desde el inicio de la implementación del –AF–.

1.3. Análisis del tema priorizado: cierre de la frontera agraria (1.1.10)

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las zonas de interés ambiental y generar concertaciones y alternativas para las comunidades que habitan allí, el –AF–. (1.1.10) incluyó la creación de un Plan de Zonificación Ambiental –PZA–. Este instrumento busca la estabilización y el cierre de la frontera agrícola, y la actualización y/o ampliación del inventario de zonas que deben tener un manejo ambiental especial. El PZA fue adoptado mediante la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021 del –MADS y priorizó para su implementación las 16 subregiones y los 170 municipios –PDET–.

[El PZA] tiene como fin identificar y categorizar el territorio de acuerdo con la oferta de servicios ecosistémicos y las dinámicas socioambientales, orientando las actuaciones de los agentes del territorio con relación a las áreas con mayor vocación productiva, así como aquellas que deben ser conservadas y aquellas que tienen mejores condiciones para el acceso progresivo a la propiedad rural (MADS, 2021, p.37).

De esta manera, el alcance del –PZA– es generar recomendaciones en el nivel local, regional y nacional sobre aspectos como la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental –AEIA–, la promoción de iniciativas productivas, y el acceso a tierras.

El –PZA– identificó tres ámbitos territoriales que resultaron comunes a todas las subregiones –PDET–: las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA, determinadas, actualizadas y clasificadas¹², la Frontera Agrícola Nacional¹³ y la Franja de estabilización de la Frontera Agrícola¹⁴.

Para estos tres ámbitos territoriales el –PZA– definió nueve categorías para el uso del suelo. De estas, cuatro corresponden a las –AEIA– y las cinco restantes para el carácter indicativo¹⁵ de las zonas dentro de la frontera agrícola y la franja de estabilización de la misma. El –PZA– señaló que la extensión de la frontera

¹² Son aquellas se incluyen las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP–, las reservas forestales protectoras, las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, los distritos de manejo integrado, bosques, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales. (MADS, 2021).

¹³ Se define como el límite del suelo rural que separa las áreas en que se pueden desarrollar las actividades agropecuarias de aquellas áreas condicionadas, las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas. (MADR, 2021).

¹⁴ Se define en el PZA como aquel ámbito territorial de áreas discontinuas que no pertenecen a la frontera agrícola, ya que se localizan por fuera del límite de deforestación aceptada, pero tampoco pertenecen a las –AEIA–, aunque colindan con ellas (MADS, 2021, p. 54)

¹⁵ Las disposiciones contenidas en el Plan no constituyen asignación de usos del suelo en particular, sino que orientan decisiones estratégicas de manejo del suelo o de ordenamiento territorial al ser implementadas por las instituciones competentes y actores del nivel territorial. (MADS, 2021)

agrícola para el año 2019 correspondía a 39'239.481 hectáreas. No obstante, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA– señaló que para 2023, el dato sobre la extensión de la frontera agrícola pudo ser actualizado gracias a la inclusión de 40 insumos provenientes de 40 organizaciones públicas y privadas; y así se añadieron 4 millones de hectáreas más. Por lo tanto, en 2023 se calculó la extensión de la frontera agrícola en 43 millones de hectáreas, que representan que el 37,8% del territorio nacional es apto para realizar actividades agropecuarias. (MADR, 2023b).

Para el desarrollo e implementación del –PZA–, el –MADS– formuló un total de 7 indicadores para este –PNRRI– que debían iniciar acciones en el año 2023 y su culminación está prevista para el año 2031 (ver Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores del Plan de Zonificación Ambiental (PZA)

Código Indicador	Indicador	Inicio	Fin
PNS.5.1	Número de hectáreas que ingresan a la frontera agrícola a partir de la franja de estabilización, en la implementación del PZA	2023	2031
PNS.5.2	Número de Zonificaciones Ambientales Participativas formuladas en subregiones y municipios PDET	2023	2031
PNS.5.3	Número de documentos técnicos formulados y socializados que promueven la implementación del PZA y la armonización con otros instrumentos.	2023	2031
PNS.5.4	Número de hectáreas que amplían el inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA), definidas a partir del PZA.	2023	2031
PNS.5.5	Número de instrumentos de ordenamiento y planificación de AEIA, formulados y/o actualizados, incorporando el PZA.	2023	2031
PNS.5.6	Número de proyectos con alternativas productivas formuladas o en implementación, para la población que ocupa y/o colinda con AEIA.	2023	2031
PNS.5.7	Porcentaje de asistencias técnicas ejecutadas para la implementación del PZA.	2023	2031

Fuente: SIPO, 2023

Para el periodo de análisis de este informe no se reporta en el SIPO ningún avance para estos indicadores. No obstante, al verificar el último informe de gestión al Congreso del –MADS– (2023), se reporta la entrega del Marco Operativo y el Plan de Acción del –PZA– a entidades como la –ANT– y la Agencia de Renovación de Territorio –ART– como estrategia para la armonización de la gestión de tierras y las Hojas de Ruta Únicas –HRU– con el Plan. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo (2023) ha señalado que en cuanto a la incorporación de hectáreas provenientes de la franja de estabilización a la frontera agrícola, se tiene el potencial de integro de 1,4 millones de ha que no tienen restricciones.

Asimismo, es importante señalar que el –MADS– ha propuesto como meta ampliar la zonificación ambiental a escala 1:100.000 en 150 municipios priorizados por la entidad, en línea con 13 territorios estratégicos del –PND– (núcleos territoriales de –RA–) como zonificaciones adicionales a los 170 municipios PDET y los 107 ya zonificados (Defensoría del Pueblo, 2023).

Sumado a esto, frente al indicador asociado con la formulación de las zonificaciones ambientales participativas en municipios –PDET–, se ha estipulado una meta de 34 zonificaciones en zonas que tienen alta conflictividad socioambiental para el año 2031. De estas, ya se han realizado 3 zonificaciones en municipios del departamento de Caquetá (Albania, Curillo y Valparaíso), y se encuentran en validación con la –ART– las zonificaciones en los municipios de San Vicente del Caquán y El Doncello (Defensoría del Pueblo, 2023).

La –ST– observa que en el marco de la implementación del –PZA– se están ejecutando avances progresivos para el cumplimiento de las metas establecidas. Sin embargo, frente a algunas disposiciones (A.349, A.418, PNS.5.6) se identifican controversias entre las acciones de oferta institucional planteadas por el gobierno, y las demandas y aspiraciones de las comunidades que colindan o se encuentran dentro de –AEIA–. Estas controversias versan sobre las actividades productivas que se pueden realizar en estas áreas, los regímenes de tenencia de la tierra y ordenamiento social de la propiedad rural, y el ordenamiento territorial de estas zonas. A continuación, se desarrollarán estos puntos con más profundidad.

1.4. Contratos de Derechos de Uso y Concesiones Forestales

Los objetivos planteados por el –PZA– se articulan e impactan otras disposiciones planteadas por el –AF–. Es el caso, de la identificación de las tierras a intervenir, que por medio de la actualización, delimitación y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) (1.1.1) sirvan como fuente para el ingreso de ha al –FT– ya sea mediante procesos de sustracción para familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente (1.1.10); o bien con la promoción de otras formas para el acceso a tierra mediante la asignación de derechos de uso (1.1.2).

En concordancia, la –ANT– expidió el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018, que reglamenta la asignación de Contratos de Derecho de Uso –CDU¹⁶ en zonas colindantes o al interior de las –AEIA– que actualmente ocupan comunidades campesinas. De igual forma, se contempló que estos derechos de uso fueran he-

¹⁶ Los –CDU– se entienden como el derecho de uso, la mera tenencia y goce que se ejerce sobre los predios baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la Nación; por lo que, si bien regulan el uso y la ocupación del territorio, no reconocen derechos de propiedad sobre el mismo. Los –CDU– están estipulados a un término de diez años, prorrogables indefinidamente bajo el cumplimiento de ciertas obligaciones como el uso del suelo de acuerdo con la compatibilidad productiva y la clasificación que indique el POT, PBOT o EOT, el aprovechamiento de recursos renovables.

redables y que contribuirían a erradicar los usos ilícitos sobre los predios en zonas protegidas. (ANT, s.f.).

Los –CDU– se plantean como el primer paso para la celebración de Contratos de Conservación Natural –CCN–. Bajo esta modalidad, las comunidades acceden a pagos por servicios ambientales, por el desarrollo de procesos de restauración y por la transición a sistemas productivos sostenibles (ANT, s.f). De acuerdo con la –UIAP– (2023), en el marco de la presente vigencia del presidente Gustavo Petro, se han seguido implementando los –CDU– y los –CCN– en el marco de la estrategia Reservas Forestales para la Paz.

La Defensoría del Pueblo (2023) ha señalado que de 2018 a marzo de 2023 se han adelantado gestiones para el otorgamiento de 8.196 –CDU– por parte de la –ANT–. De esta cifra, solo 475 contratos fueron suscritos efectivamente, 200 –CDU– en Batata, Tierralta, Córdoba; y 275 –CDU– en Ovejas, Sucre. (I.G.10-STCIV, 2021) Cabe resaltar que ni los –CDU– ni los –CCN– cuentan con un indicador en el SIPO, que permita dar cuenta del avance de estos instrumentos con respecto a una meta global definida. Sin embargo, se sabe que el –MADS– priorizó la intervención de –CCN– para 2,5 millones de hectáreas, y por lo tanto se esperaba la suscripción de –CDU– con un aproximado de 10.000 familias para el año 2022. (Correa, 2023). Teniendo en cuenta las cifras presentadas, la –ST– considera que el nivel de suscripción de estos instrumentos es bajo, tomando como referente el inicio de operación de esta figura y el lapso de tiempo de implementación (2018 – 2023).

Esta situación se explica por hallazgos como los de la –PGN– (2022), que ha observado una alta renuencia por parte de las comunidades rurales hacia los –CDU–. Distintos factores explican dicha posición, entre ellos (i) la expectativa de que los predios sean sustraídos y posteriormente adjudicados, (ii) el interés de contar con derechos traslativos de dominio sobre los mismos, (iii) y la preocupación con respecto a los términos y el tiempo de los derechos de uso.

Sobre esto, la Defensoría del Pueblo también ha encontrado:

Una percepción de insatisfacción generalizada por parte de las comunidades campesinas, como consecuencia de la falta de claridad a la hora de determinar cuáles son los derechos, deberes de los firmantes y destinación de las tierras, en especial en un contexto de expectativa por titulación y formalización de predios (2023, p.58).

Lo anterior puede evidenciarse en la comunicación que hicieron las –JAC– del departamento del Guaviare al presidente Gustavo Petro el 19 de noviembre de 2022, en la que le solicitaron al gobierno suspender la firma de –CDU– en el departamento, y derogar las resoluciones del 27 de julio de 2022, asociadas a este tipo de contratos (Duarte *et al.*, 2023). Además, el tema también quedó plasmado como

una de las conclusiones que dejó la Convención Nacional Campesina, de diciembre de 2022, en donde se solicitó incluir un artículo en el –PND– que autorizara a la –ANT– para que, sin sustracción previa, adjudicara a los sujetos de –RA– los terrenos baldíos que ocupan y que se encuentren ubicados en –ZRF– (Duarte, *et al.*, 2023).

La –ST– consultó fuentes en dos territorios que se encuentran en –ZRF– (Guaviare y Nordeste Antioqueño) acerca de la postura frente a este tipo de medidas para la regulación de la ocupación en –AEIA– (Entrevista de la ST a [AN-ZORC, 2023]). Sobre esto, organizaciones en territorio advierten que este tipo de figuras resultan ser imposiciones sin concertación, que, al contrario de resolver los problemas de ocupación y la privación en el acceso a tierra para campesinos, se convierte en una medida nociva que impone una serie de restricciones en las que relega al campesino a ser un usuario de su predio. Además, estigmatiza ciertas actividades productivas que resultan siendo el único modo de subsistencia de la población rural que habita estas zonas. (Entrevista de la ST a [Cahucopana¹⁷, 2023])

Desde la perspectiva de la –ST– hay cuatro aspectos que se catalogan como obstáculos inmediatos frente a la ejecución de estas medidas asociadas con el otorgamiento de derechos de uso. El primero tiene que ver con que estos contratos no satisfacen las expectativas legítimas de los campesinos de convertirse en propietarios de la tierra, sino que, reduce su papel a usuarios de la tierra de forma condicionada.

En segundo lugar, la celebración del contrato carece de un acuerdo de voluntades entre las partes que lo suscriben. Son las autoridades ambientales las que establecen las obligaciones y cláusulas, sin que exista una concertación o posibilidad de modificación por parte de las comunidades, limitando el derecho a la participación de las y los beneficiarios¹⁸; en tercer lugar, si bien estas figuras buscan la protección de las zonas con condiciones ecológicas estratégicas de cara al cierre de la frontera agraria y el ordenamiento del territorio alrededor del agua, también deben tenerse en cuenta las condiciones socioeconómicas y las vulnerabilidades externas en las que se encuentran inmersos los campesinos y campesinas que ocupan estas zonas.

Por último, a juicio de la –ST–, se requiere de acompañamiento y soporte institucional que permita garantizar que la transición a nuevas actividades productivas proteja los ecosistemas y brinde, a la par, bienestar y recursos para las familias campesinas: “Si la carga de la reconversión del uso del suelo queda

¹⁷ Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (Cahucopana).

¹⁸ Larson y Dahal 2012 (citados por Correa, 2023) han dicho que estos mecanismos suelen convertirse en esquemas de coadministración del territorio entre las comunidades y el Estado, pero que a largo plazo no cumplen los objetivos y expectativas de mejorar la calidad de vida de las comunidades que allí habitan.

enteramente sobre el campesino, lo más probable es que retorne a su actividad productiva anterior que le garantiza su subsistencia” (Duarte *et al.*, 2022, p.8)

Por otro lado, también es relevante mencionar que la Ley 2294 de 2023, aprobada por el PND en su Art. 55 incluye la figura de ‘Concesión Forestal Campesina’:

Por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2° de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal (Congreso de la República, 2023, p.41).

Esta disposición desarrolla el punto 1.1.10 y deberá ser reglamentada por el –MADS– en un plazo máximo a un año después de la aprobación del –PND–. Según dicha norma, las Concesiones Forestales Campesinas serían un instrumento complementario a los ya establecidos y tendrían el objetivo de regular y promover la economía forestal, y el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración (MADR, 2023c). Estos tendrán una duración de 30 años, y al igual que los –CDU– serán prorrogables siempre y cuando los beneficiarios cumplan las obligaciones establecidas.

Sobre esto es importante recalcar que si bien las tres figuras reseñadas son un avance en la implementación de los compromisos adquiridos en el punto (1.1.10) del –AF– no resultan claros aún los mecanismos de articulación entre las Concesiones Forestales Campesinas y los instrumentos vigentes: –CDU– y –CCN–, particularmente en la corrección de los problemas que estos han presentado y que han sido ya alertados por esta –ST– (STCIV, I.G.9, 2021) y por otras entidades.

Sustracción de zonas de reserva forestal (1.1.10)

Como se mencionó en el inicio del presente acápite, las sustracciones son una fuente contemplada por el –AF– para el acceso a tierra (1.1.10). Así, el gobierno y las hoy extintas FARC–EP reconocieron que las condiciones actuales de ocupación de las zonas de ley 2 de –ZRF– han cambiado desde 1959. En la actualidad, existen asentamientos humanos consolidados que han transformado la vocación del suelo a través de diferentes actividades productivas.

Dentro de las –AEIA– que delimitó el –PZA– se encuentran incluidas las 7 ZRF referidas en Ley 2 de 1959 (Amazonas, Central, Cocuy, Pacífico, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de los Motilones) que corresponden a 47.884.635,61 hectáreas (MADS, 2021). En estas zonas han ocurrido dinámicas históricas de colonización campesina “como producto del despojo, el desplazamiento y la consolidación violenta de la estructura propietaria de la tierra” (MADS, 2023, p.48)

Frente a los compromisos del –AF– relacionados, el –MADS– tiene habilitada la ruta jurídica de sustracción de –ZRF– para sujetos de –RA– mediante la Resolución 629 de 2012; en el marco de la Ley 160 de 1994 y la Ley 1448 de 2011, cuya orientación se enmarca en la economía campesina. No obstante, desde el trabajo de monitoreo que ha hecho la –ST– se ha observado que en la práctica los procesos de sustracción de áreas de reserva forestal presentan demoras en su materialización y no existe claridad sobre las cifras que han ingresado al –FT– por este tipo de fuente.

Por su parte, el quinto informe de seguimiento al –AF– de la Defensoría del Pueblo (2023) señala que, con corte a noviembre de 2023, la –ANT– ha solicitado la sustracción de un total de 443.113,70 ha, correspondientes a 19 solicitudes de sustracción de predios ubicados en –ZRF–. De este total de solicitudes se han sustraído 14.192,91 de la –ZRF– del Pacífico, específicamente en los municipios del Rosario y Policarpa.

Como se mencionó anteriormente, a la fecha no existe una caracterización que indique la cantidad de población campesina que habita al interior de estas zonas, así como tampoco existe claridad sobre las áreas que podrían ser susceptibles de ser adjudicadas. La consolidación de este tipo de información sería un insumo muy relevante que permitiría estimar un aproximado número de hectáreas que mediante procesos de sustracción podrían entrar a engrosar el inventario del –FT–, y por consiguiente ayudar en la consolidación en las metas de acceso a tierra planteadas por el –AF– y por el gobierno nacional.

Es importante señalar que el –PND– buscó incluir dos artículos relacionados con este tema. El primero buscaba la creación de la estrategia nacional ‘Reservas Forestales para la Paz’ y la creación del ‘Título verde’: como una nueva forma de acceso a la tierra a través de la adjudicación de baldíos de manera individual o colectiva, sin sustracción del área. El segundo artículo, que modificaba el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, establecía una excepción a la prohibición de adjudicación de predios al interior de las –ZRF–, por medio de títulos verdes, en las áreas habilitadas por el –MADS–. Si bien ninguno de los dos artículos fue incluido en el –PND–, esta –ST– ha tenido conocimiento de la formulación de un Proyecto de Ley entre el –MADR– y el –MADS– en el que se pretende reglamentar la figura de títulos verdes, como una alternativa para el acceso a tierra en –AEIA– sin sustracción; así como la radicación en el congreso del PL 149/2023 como propuesta para la redelimitación de las –ZRF– para sustraer definitivamente las zonas de ordenamiento tipo B y C¹⁹ clasificadas por el –MADS–.

¹⁹ Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

Lo anterior acoge las recomendaciones señaladas por la PGN (2021), ya que en su tercer informe de seguimiento a la implementación del –AF– recomendó a la –ANT– habilitar la adjudicación sin sustracción de las áreas tipo C y la sustracción abreviada de áreas tipo B, previa la expedición de un reglamento de uso y plan de manejo ambiental, como una manera de habilitar asignaciones de derechos de tierras a ocupantes que cumplan con las condiciones ambientales.

1.5. Análisis del tema priorizado: Jurisdicción Agraria y Rural (1.1.8)

Uno de los aspectos priorizados en la agenda legislativa del Gobierno fue la creación de la jurisdicción agraria (1.1.8 del -AF-). Dicha iniciativa gubernamental se tenía prevista para iniciar en 2018, tomó distancia de proyectos anteriores y creó una nueva jurisdicción, en lugar de dos especialidades agrarias y rurales: una al interior de la jurisdicción ordinaria y otra en la jurisdicción de lo contencioso administrativo²⁰. La propuesta del actual gobierno derivó en el Acto Legislativo 03 de 2023, el cual modificó el artículo 116 de la Constitución Política Nacional al incluir la Jurisdicción Agraria y Rural como una de las jurisdicciones de la rama judicial.

Esta reforma constitucional reconoció al derecho agrario y a su jurisdicción como una rama autónoma, sin subordinación o incorporación sustancial ni procedimental a la jurisdicción ordinaria civil (Congreso de la República, 2023). No obstante, detrás de esto es necesario mencionar que el proyecto original del acto legislativo quería crear un órgano de cierre independiente, es decir, una Corte Agraria y Rural, que sirviera para la resolución definitiva de controversias y la consolidación de la jurisprudencia agraria y rural. Sin embargo, esta propuesta fue duramente criticada por las altas cortes, quienes consideraron que la creación de una Corte Agraria era innecesaria, pues el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia podrían cumplir las funciones de órgano de cierre²¹. Dicha posición

Zona Tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal (MADS, 2021).

²⁰ Tal como fue reportado por la –S.T.–, desde la firma del AF se presentaron al Congreso de la República dos proyectos de ley orientados a la creación de la Jurisdicción Agraria. El Proyecto de Ley 001/18S, modificaba la ley estatutaria de administración de justicia al incluir una especialidad agraria tanto en la jurisdicción ordinaria, como en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (ST, IG 3, p.30; ST, IG6). Por su parte, el Proyecto de Ley 134/2020C, buscaba de igual forma la creación de una especialidad agraria al interior de la jurisdicción ordinaria, la creación de un procedimiento agrario, el establecimiento de garantías de acceso a la justicia, como el amparo de pobreza y la facultad de los jueces para fallar más allá de las peticiones de los demandantes (ST IG8, pp. 34–35). Estos proyectos resultaron archivados por el Congreso de la República al no encontrar el suficiente apoyo entre los parlamentarios.

²¹ Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura. Oficio No. CP. CP. 3.1. 1003–23. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2023/04/19/creacion-de-corte-agrarias-es-innecesaria-corte-suprema/>

terminó imponiéndose y, como resultado, la propuesta quedó excluida del acto legislativo finalmente aprobado, el cual dejó establecido que el órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural es la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Estado en lo relativo al artículo 23 de la Constitución Política.

El 20 de septiembre de 2023, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República y mediante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI- un proyecto de ley estatutaria y uno de ley ordinaria para dar vida a la Jurisdicción Agraria y Rural.

El proyecto de ley estatutaria PL153/2023S busca modificar la ley estatutaria de administración de justicia, por un lado, a partir de destacar el derecho agrario como una rama autónoma e independiente, y a los jueces agrarios y rurales como los administradores de justicia encargados de materializar los mandatos del derecho agrario²². Y, por otro lado, con la creación de los juzgados y tribunales agrarios y rurales en aquellas regiones con altos índices de conflictividad agraria²³. Estas provisiones se ajustan a lo acordado en el punto 1.1.8 en torno a la superación de barreras de acceso a la justicia.

Por su parte, el proyecto de ley ordinaria PL154/2023S determina el funcionamiento y las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, entre otras disposiciones. Dos elementos que sobresalen de esta propuesta normativa son, en primer lugar, el reconocimiento de experiencias internacionales de otras jurisdicciones agrarias para ser aplicadas en Colombia; y, en segundo lugar, la articulación de esta ley con la jurisprudencia constitucional sobre los baldíos, muchas veces indebidamente apropiados, y los derechos campesinos sobre la propiedad agraria²⁴ (Uprimny, 2023). Sumado a esto, el proyecto de ley incluye una serie de principios dentro de los que se destacan la función social y ecológica de la propiedad, la prohibición del fraccionamiento antiproductivo de la propiedad rural y la protección especial al campesinado. En este reconocimiento al campesinado como un sujeto de derechos, el proyecto de ley interviene en el recién modificado artículo 64 de la Constitución Política.

²² Durante décadas, la interpretación del derecho agrario estuvo subordinada al derecho civil, y en menor medida, al derecho administrativo. El reconocimiento de la autonomía de esta rama del derecho puede facilitar que las y los jueces agrarios prioricen los criterios de justicia material y protección de las partes más débiles de las relaciones agrarias, sobre los criterios formales y procedimentales del derecho civil. En principio, la función de la Corte Suprema de Justicia como órgano de cierre, tendrá que ceñirse a las normas y procedimientos propios de la Jurisdicción Agraria y Rural y al recurso especial de revisión, que es el que esta instancia conocería. Si bien la creación de la Corte Agraria y Rural habría consolidado su independencia, es importante señalar que los procedimientos establecidos en las normas presentadas por el Congreso podrían reforzar la autonomía de la Jurisdicción independientemente del órgano de cierre.

²³ Esta disposición evita lo ocurrido con la Reforma Agraria de 1936, en la que los jueces de tierras, ubicados lejos de los sitios en los que ocurrían los conflictos agrarios, resolvían los casos a través de procesos sumarios que favorecían usualmente a los terratenientes (LeGrand, 1988).

²⁴ Dentro de las que se destacan las Sentencias: SU-288 de 2022, T-663 de 2012, C-644 de 2012, C-180 de 2014 y C-073 de 2018, entre otras.

En términos procedimentales, el proyecto de ley unifica los términos para la resolución de controversias en relación a las disputas sobre linderos, servidumbres, posesión, reivindicación de la propiedad, protección de la ocupación de baldíos, procesos ejecutivos contra adjudicatarios de tierras, entre otros aspectos; además refuerza la competencia y la integralidad de la jurisdicción en el reconocimiento de las acciones de nulidad, cumplimiento y de grupo en torno a asuntos agrarios y rurales. Entonces, el proyecto de ley da cumplimiento a la provisión 1.1.5, numeral 3 del -AF-, que señala que: “en el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad”, a través de la creación de la acción agraria.

La acción agraria permitirá que los usuarios de la justicia agraria puedan poner en conocimiento las situaciones que serán resueltas por los jueces de una manera rápida, oral y expedita, siguiendo los principios establecidos en el proyecto de ley. En el desarrollo de este, el juez cuenta con libertad probatoria, inmediatez e itinerancia, lo que se traduce en que los administradores de justicia podrán desplazarse a las zonas que presentan estas conflictividades agrarias para buscar darles solución²⁵. Adicionalmente, los procedimientos ante la jurisdicción agraria no solo serán gratuitos, sino que el Estado facilitará la representación judicial para los individuos que no cuenten con los medios económicos.

Estos proyectos de ley no han estado ajenos a la controversia. La Senadora Paloma Valencia radicó, el 27 de noviembre de 2023, un proyecto alternativo en el que busca modificar ciertos principios de las normas analizadas, incluyendo: “la eliminación del principio de protección de la parte más débil de las relaciones de tenencia y de producción agraria, dado que la jurisdicción debe garantizar un trato igual a todos los actores que accedan a ella”; “eliminar la prohibición del fraccionamiento antieconómico del suelo agropecuario” y señalar que “la jurisdicción no buscará el acceso a la tierra para campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente ni luchará contra la concentración de la tierra” (Valencia, 2023. p. 2–3). La eliminación de estos principios no solo restringiría el alcance de la jurisdicción para promover transformaciones de las relaciones agrarias a favor de los sujetos de especial protección constitucional, sino que además va en contravía de la tradición del derecho agrario colombiano, que precede al -AF- y que pretende ser desarrollada a través de su implementación.

En términos fiscales, según los Ministerios de Justicia y de Agricultura el impacto fiscal anual de la Jurisdicción Agraria y Rural se estima en \$134.816.305.080 pesos, los cuales contemplan la ampliación de la sala civil agra-

²⁵ Esta disposición incluye aspectos clave de la jurisdicción agraria creada en 1989, entre ellos la itinerancia de los jueces para facilitar el acceso a la justicia y el amparo de pobreza, para eliminar las barreras económicas que pudieran presentarse (Ramos, 2004).

ria y rural de la Corte Suprema de Justicia, la ampliación del Consejo de Estado, la conformación de 5 tribunales agrarios, 5 secretarías de tribunal, 32 juzgados agrarios y 12 centros especializados de apoyo técnico (MJD y MADR, 2023a).

Sin embargo, no hay un total del costo de la representación legal que el Estado estima proveer en el artículo 12 del proyecto de ley ordinaria

Toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para la resolución de los litigios de índole agraria y rural y el respeto de un debido proceso de duración razonable. El Estado proveerá la representación judicial técnica y gratuita a los individuos y comunidades de especial protección, según los criterios definidos por esta ley (MJD y MADR, 2023b).

Si bien es un coste difícil de calcular, ya que se desconoce la cantidad de procedimientos llevados anualmente por parte de esta jurisdicción y el porcentaje de comparecientes que requerirán la representación judicial, la estimación del impacto fiscal debería incluir un indicativo del costo de la defensa técnica para aquellos usuarios de protección especial que no puedan sufragar estos valores.

Conclusión

Frente al cierre de la frontera agrícola y el manejo de zonas protegidas (1.1.10) es destacable que el carácter indicativo del -PZA- en torno al manejo productivo y el ordenamiento territorial del suelo resulta muy relevante para los procesos alternos que se vienen adelantando desde la -RRI- en cuanto a medidas de acceso a la tierra y ordenamiento productivo. No obstante, existen rezagos tanto en el cumplimiento de los indicadores del -PZA-, como en los del -PMI- para el subtema relacionado. Para el periodo que abarca este informe, y según lo dispuesto en el -AF-, este subtema se califica como iniciado, sin avances, con retrasos y en correspondencia parcial con el -AF-.

Se considera iniciado sin avances y con retrasos, pues se evidencia que los indicadores asociados al -PZA- no reportan acciones de implementación, aun cuando fue expedido en 2021 y su operación iniciaba en 2023. Por parte de los indicadores del -PMI- no hay avances sustanciales como en el caso de los retrasos en la implementación de zonificaciones participativas en los municipios PDET, así como en los procesos de sustracción de -ZRF- donde no se reportan progresos frente a la adjudicación de tierra para sujetos de -RA- en el marco de esta fuente. La calificación de correspondencia parcial se sustenta en que las medidas hasta ahora implementadas, como los -CDU-, los -CCN- y las entrantes concesiones forestales, han generado controversias en las comunidades y han sido vistas como decisiones unilaterales por parte de entidades, que no atienden a los contextos socioeconómicos de los habitantes de las -AEIA-. En ese orden de

ideas, se cumple de manera parcial con lo estipulado en el –AF– frente a la formulación de manera concertada de soluciones en torno al acceso o regularización de la ocupación en –AEIA–.

Ahora, en relación con la creación de una nueva jurisdicción agraria (1.1.8), tanto la reforma constitucional como la presentación de proyectos de ley estatutaria y ordinaria en torno a la jurisdicción agraria y rural propondrían un alto a un prolongado incumplimiento por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República respecto a compromisos adquiridos en el –AF–.

Estos proyectos reconocen al campesinado como sujeto de derechos, consideran experiencias en materia de historia agraria nacional y contemplan buenas prácticas y rasgos en común de ejercicios internacionales. Sin embargo, el desarrollo del trámite legislativo, el Congreso podría vincular aún más a los potenciales usuarios y usuarias de la jurisdicción, e incorporar, con mayor claridad, el principio de justicia de género. La aprobación de la reforma constitucional de la Jurisdicción Agraria ***inició con avances, con retrasos, en correspondencia parcial y es congruente con lo pactado en el –AF–.***

2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (1.2)

53

Los –PDET– son un instrumento de planificación y gestión que buscan disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, propendiendo por una transformación estructural del campo (1.2.1). En virtud del Decreto 893 de 2017 se desarrollaron los aspectos relevantes de la implementación del PDET, entre los que destaca la identificación de 170 municipios priorizados y 16 subregiones PDET (art. 3). En este apartado vamos a considerar el progreso de los mismos durante en el periodo de estudio.

Tal como lo ha mencionado anteriormente esta –ST–, el componente 1.2. del punto 1 del –AF– es el que ha mostrado un mayor avance. Particularmente, por el proceso participativo que se dio durante los primeros años de implementación, frente a la construcción colectiva de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, que priorizaron inicialmente 32.808 iniciativas, organizadas en 8 pilares. Durante el periodo que cubre este informe, las iniciativas priorizadas aumentaron a un total de 33.007, dada la incorporación de 199 iniciativas de las comunidades Jiw y Nükak en el –PATR– de Macarena–Guaviare) (ART, 2023).

En el marco de la presente vigencia, la –ART– realizó 16 encuentros subregionales que contaron con la participación de los grupos motores y las secretarías técnicas de los Mecanismos Especiales de Consulta ²⁶–MEC–. Esto, como una apuesta desde la entidad para el comienzo de un proceso de (i) reconstrucción de confianza con las comunidades, (ii) reestructuración de los espacios y etapas de participación de las comunidades (iii) revisión y actualización de las iniciativas y rutas de los –PATR– (Entrevista de la ST a [ART], [2023]).

Según lo informado por la –ART–, el proceso de reajuste de los –PATR– está establecido en el Decreto 893 de 2017, en donde se estipula la actualización de los mismos cada cinco años. Frente a esto, la –ART– se encuentra en una fase de planeación y alistamiento el cual incluye: (i) la cualificación, clasificación y caracterización de iniciativas, (ii) la construcción de un capítulo de programas y proyectos dentro de los –PATR– como ruta estratégica para su implementación que contemple los lineamientos del –DNP– (iii) la armonización de los –PATR– con otros instrumentos de la –RRI– como los –PNRRI–, los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo –PISDA– y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– (iv) la concurrencia de actores y gobernanza multinivel y, finalmente, la inclusión del campesinado como sujeto de especial protección.

La revisión de los –PATR– y las –HRU– comenzará el proceso de actualización y ajuste en 2024. La –ART– ha informado este proceso se articulará con los tiempos de planeación de las nuevas autoridades territoriales (Entrevista de la ST a la [ART], [2023]). En los municipios PDET, las y los nuevos mandatarios tendrán que incorporar las iniciativas en los planes territoriales de desarrollo que se comenzarán a formular en enero de 2024. (Decreto Ley 893 de 2017, Art 6).

Del mismo modo, se han aprobado 15 -HRU–²⁷ además de la acreditación y protocolización de la -HRU- de la subregión Pacífico-medio como la única que no contaba aún con concertación con las comunidades. Frente a la aprobación de esta -HRU- se destaca un avance en la priorización de 191 iniciativas como iniciativas detonantes y dinamizadoras que se suman a las priorizadas.

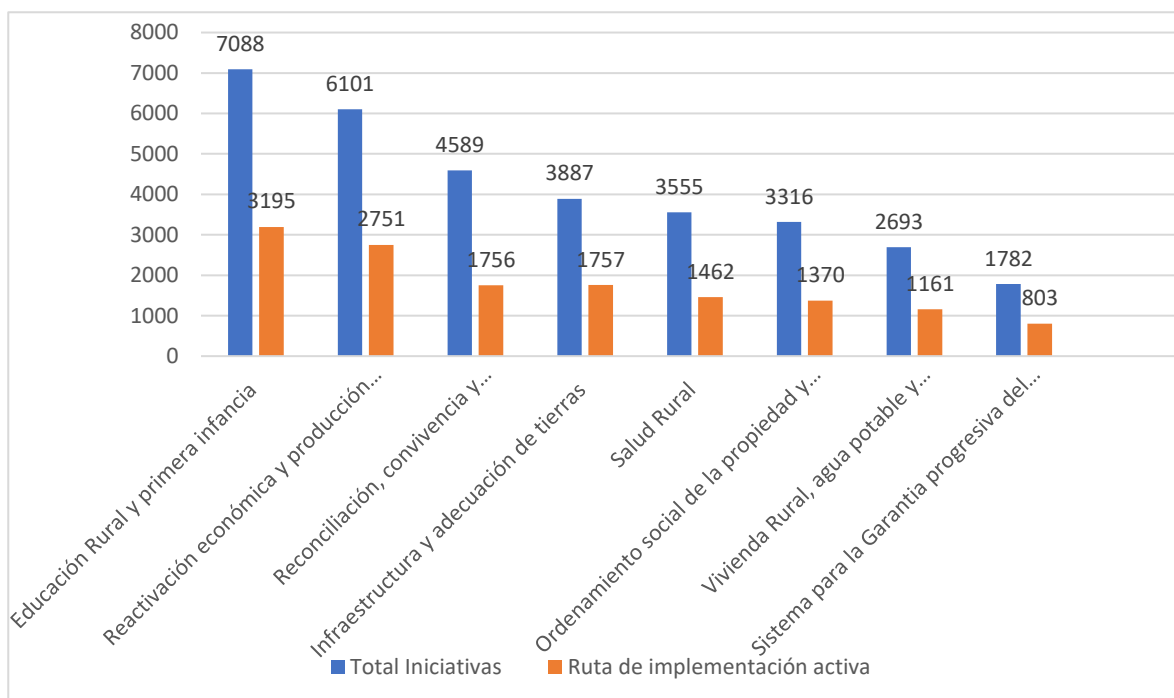
A la fecha, la ART reporta un total de 33.007 iniciativas –PDET–, de las cuales 14.255 tienen ruta de implementación activa, 11.913 están incluidas en los Planes de Desarrollo Territorial y 4.843 se consideran como iniciativas detonantes o dinamizadoras. Durante el último año, los PDET han aumentado en el número de iniciativas activas, pasando de 11,866 reportadas en septiembre de 2022 (STCIV, 2022, p.42) a 14.255 reportadas en octubre de 2023.

²⁶ Los MEC son el mecanismo de participación específico para los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR.

²⁷ De acuerdo con la ART, la Hoja de Ruta es un instrumento técnico que permite ordenar las iniciativas formuladas en los 16 PATR según su importancia estratégica en la subregión. De esta manera busca la fijación de escenarios meta, la identificación de responsables, fuentes de financiación y la articulación con otros instrumentos como los PNS, los PNIS y PIDAR.

El número más alto de iniciativas priorizadas y que cuentan con una alta cantidad de rutas de implementación activa, se refiere a las de educación rural y primera infancia, seguidas por las de reactivación económica y producción agropecuaria, de reconciliación, convivencia y construcción de paz, tal como se señala en la Figura 3.

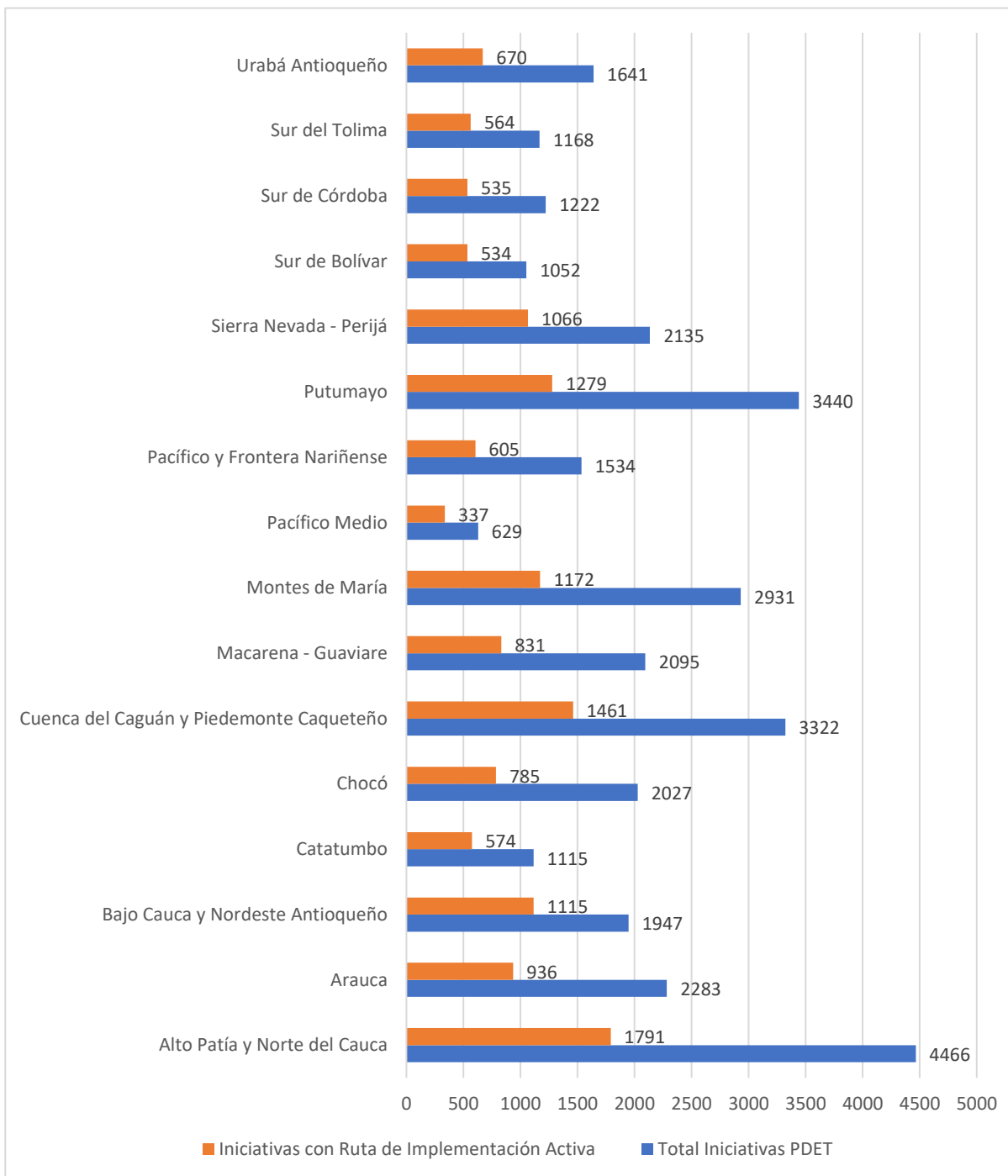
Figura 3. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos y gestionar por pilar (31/10/2023)



Fuente: Central PDET, 2023.

Al comparar el número de iniciativas formuladas, respecto a las iniciativas con ruta de implementación activa, es posible evidenciar el porcentaje de avance para las metas de cada uno de los pilares. El porcentaje de avance de las iniciativas PDET (ver Anexo 3) permite ver que el porcentaje más alto lo alcanzan las iniciativas de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (46%) e Infraestructura y Adecuación de Tierras (45,2%). Por su parte, las más rezagadas son las iniciativas de los pilares de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz (38,2%) y Salud Rural (41,1%).

Figura 4. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos y gestionar por subregión PDET (30/10/2023)



Fuente: Central PDET, 2023.

La –ST– observa que todas las iniciativas presentan un progreso importante respecto de lo reportado en el último informe general, en la medida que la mayoría de los pilares presentan un avance superior al 40% en la activación de sus iniciati-

vas con respecto al total de las mismas, en contraste con 2022, en el que la mayoría de los pilares tenían un rango entre el 30% al 40% (STCIV, 2022, p.43). Lo anterior puede relacionarse con el restablecimiento de la misionalidad de la agencia en lo concerniente la estructuración de proyectos. La –ST– tuvo conocimiento de que, en periodos pasados, la ART redujo su papel al establecimiento de alianzas con entidades y operadores y relegó en cierta medida su papel en la gestión de proyectos. (Entrevista de la ST a [ART], [2023]).

En términos geográficos, las subregiones PDET que presentan una mayor cantidad de iniciativas son las del Putumayo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y la del Alto Patía y Norte del Cauca.

En términos de los avances de cada subregión se observa que la mayoría presenta un equilibrio en los porcentajes. Se destacan los avances en las rutas de implementación activas en los –PDET– del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (57,3%), Pacífico Medio (53,6%) y Catatumbo (51,5%). Por su parte, las subregiones más rezagadas en la activación de las rutas de implementación de las iniciativas son las del Putumayo (37,2%), Chocó (38,7%), y Pacífico y frontera nariñense (39,4%) (ver Anexo 4).

Diferentes iniciativas –PDET– han avanzado considerablemente en su implementación durante el periodo de análisis del actual informe. Una de las más destacadas es la puesta en marcha de la llamada “Universidad del Catatumbo”, iniciativa que surge de los planteamientos de la comunidad que participó en la formulación del –PDET– para esta región. El contrato para el diseño y la construcción de la infraestructura de esta universidad fue adjudicado por la –ART– el pasado 2 de noviembre de 2023 por un valor de \$33.759 millones de pesos (El Nuevo Siglo, 2023).

Anteriormente, la –ST– ha llamado la atención sobre la calificación del carácter activo de las rutas de implementación de las iniciativas –PDET–, señalando que no puede considerarse como la activación de una iniciativa la gestión del proyecto o la celebración de una mesa de trabajo interinstitucional para su impulso (STCIV, 2022, p.43). La administración de la –ART– ha considerado estos cuestionamientos, así como otras críticas similares presentadas por grupos participantes en la formulación de los planes. En consecuencia, en adelante se comprenderá que la activación de una iniciativa –PDET– se da una vez se cuente con un proyecto estructurado para su implementación (ART, 2023).

En relación con la implementación misma de las iniciativas –PDET–, diferentes grupos de pobladores han manifestado su inconformidad por tres tipos de motivos. En primer lugar, porque no hay correspondencia entre lo que se solicitó y lo que efectivamente se implementó. En segundo lugar, porque la participación de las comunidades no se ha priorizado en la ejecución de las obras. Por ejemplo, las obras de infraestructura han sido adjudicadas a grandes contratistas, y las comu-

nidades han visto limitada su participación en la implementación de las mismas; y, en tercer lugar, se observa que hay casos en los cuales diferentes proyectos reportan el mismo número de beneficiarios (Niño y Díaz Parra, 2023; Grupo Motor – PDET– Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, 2023).

2.1. Enfoque de género

De acuerdo con las cifras reportadas por Central PDET, desde el proceso de formulación de las iniciativas –PDET– en 2018, y con corte a 31 de octubre de 2023, se tiene la formulación de 4.406 iniciativas con etiqueta de género, de estas, 2.254 es decir el 51%, tienen una ruta de implementación activa y 1.589 iniciativas fueron incluidas en Planes de Desarrollo Municipal. Frente a las –HRU– se identifican 995 iniciativas detonantes y dinamizadoras. En cuanto a la composición de iniciativas desagregadas por pilares, es posible observar que el Pilar relacionado con Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, es aquel que concentra el mayor número de iniciativas con el (30%), respecto a los pilares de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (8,42%) y el de Infraestructura y Adecuación de Tierras (3%). A juicio de la –ST– la baja cantidad de iniciativas en estos pilares, puede generar desequilibrios y brechas para el acceso a tierra y la propiedad para las mujeres en condiciones de igualdad.

Adicionalmente, el indicador (A.G.10) relacionado con la estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los –PATR–, se presenta una controversia entre la estrategia efectivamente implementada y la participación de las mujeres. Si bien el proceso de participación en los niveles veredal, municipal y subregional fue un proceso que se llevó a cabo en los primeros años de implementación, esta estrategia se redujo a la elaboración de una cartilla, con la que se pretendía orientar a las mujeres rurales para que hicieran efectivos los mecanismos de participación para la incidencia y construcción de los –PDET–. (GPAZ, 2023).

Esta medida resulta problemática en términos de la implementación del enfoque de género, ya que no se tuvo en cuenta ni las necesidades específicas ni los intereses estratégicos de las mujeres en la ruralidad. Por tanto, organizaciones como la Instancia Especial de Mujeres –IEM– (2023) han denotado que la mayoría de las 4.606 iniciativas con etiqueta de género, no implican ni especifican acciones concretas para las mujeres, sino que se pretende beneficiarlas con acciones generales.

Sumado a esto, GPAZ (2023) ha alertado que existe una desaceleración en la implementación de las medidas de género, las cuales resultan insuficientes y deben ser reforzadas para que sean efectivas, ya que, de los 25 indicadores de

género para la –RRI–, 12 se encuentran sin ser iniciados y no reportan algún tipo de avance o gestión.

En el caso de la comunidad LGBTQ+ tampoco existieron estrategias de promoción e inclusión participativa específicas, en los procesos de construcción de los –PATR– y la concertación de las iniciativas (IEM, 2023). Actualmente, del total de las iniciativas con etiqueta género no se conoce la cifra que dé cuenta del número de iniciativas que corresponden o adoptan medidas específicas para la comunidad LGBTQ+.

2.2. Enfoque étnico

En abril de 2023, la –ART– anuncio la inclusión de 199 iniciativas de los pueblos indígenas Nükak y Jiw en el PDET Macarena – Guaviare. Por lo tanto, el número total de iniciativas de los PDET aumentaron de 32.808 a 33.007. Esta acción contribuye a la legitimación e implementación del –AF– con los pueblos indígenas. No obstante, a través de Central PDET se reporta con corte a octubre de 2023, un total de 10.615 iniciativas con etiqueta étnica, de este número solo el 34% (3.619) tienen una ruta de implementación activa y 1.677 se catalogan como detonantes y dinamizadoras (Central PDET, 2023).

Estas cifras evidencian que las iniciativas con la etiqueta “ruta étnica” actualmente presentan menores niveles de implementación. Frente a esta situación, la –ART– ha mencionado que el grupo poblacional con mayor rezago en los –PDET– lo constituyen los pueblos étnicos. De esta manera, la entidad ha informado que para la presente vigencia destinará el 30% del presupuesto anual de la agencia para la activación de iniciativas étnicas. Con relación a esto, se informó la contratación de 3 estructuradores y un coordinador para los pueblos étnicos dentro de la entidad. (Entrevista de la ST a [ART], [2023])

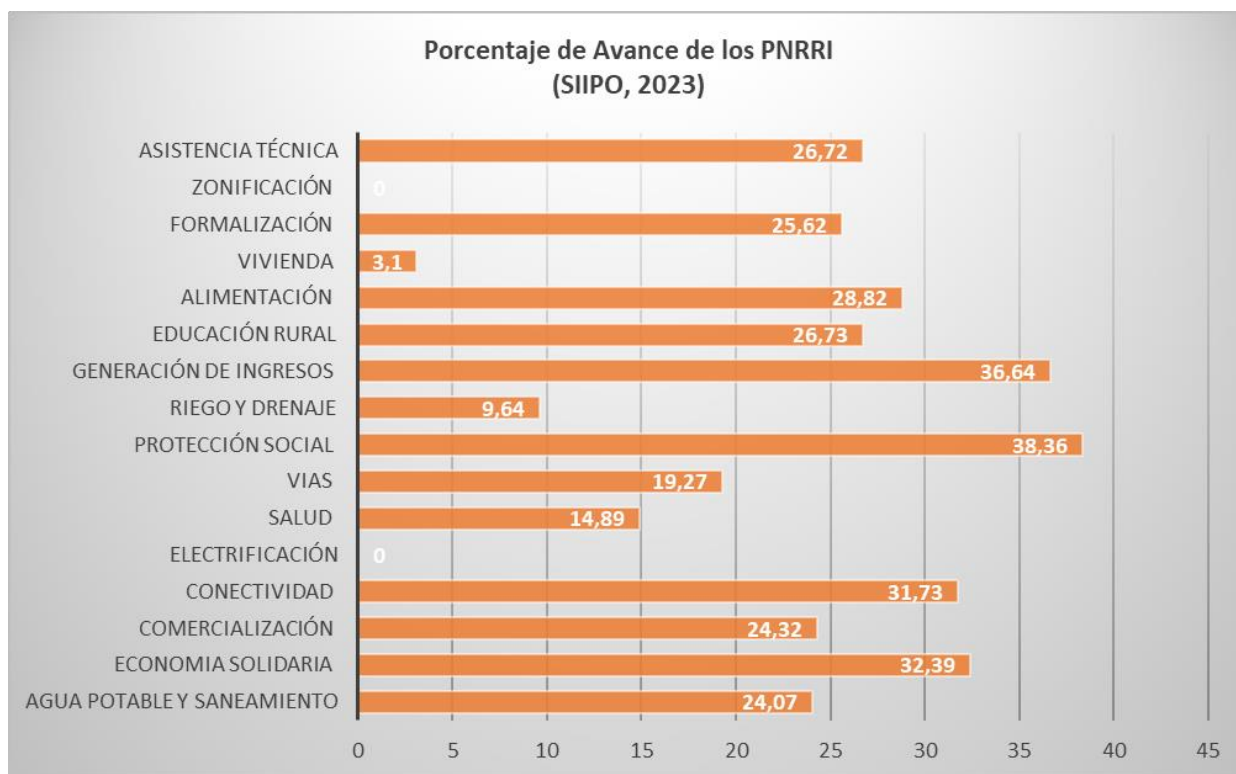
Para el caso de la –HRU– de la subregión Pacífico Medio, única pendiente en su construcción, la –ART– informó su protocolización en noviembre de 2023 (Entrevista de la ST a [ART], [2023]). De esta forma, después de un proceso de concertación con el –MEC– de la subregión se han priorizado 161 iniciativas detonantes y dinamizadoras (Central PDET, 2023). Se destaca que esta subregión es una de las regiones con la mayor presencia de territorialidades étnicas, por lo que es un avance el proceso de construcción y concertación de esta –HRU– junto a las autoridades étnico-territoriales.

Finamente, es importante destacar que la nueva metodología de asignación de recursos para la financiación de iniciativas –PDET– del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (Ocad-PAZ) incluyó entre sus criterios de priorización una variable para puntuar mayoritariamente a entidades territoriales con mayor presencia de comunidades autorreconocidas como étnicas.

3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral - PNRRI-

Los -PNRRI- fueron concebidos por el –AF– como una herramienta que busca, por un lado, la “superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otro, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (1.3). El Acuerdo menciona que los -PNRRI- deben lograr la erradicación de la pobreza extrema y la disminución al 50% de la pobreza rural en una fase de transición de 15 años. Por lo pronto, para el periodo de análisis de este informe se han adoptado 15 de los 16 –PNRRI–, con el Plan de Salud Rural aún pendiente por expedir.

Figura 5. Porcentaje de avance de los PNRRI



Fuente: SIPO, 2023

La Figura 5 evidencia el nivel de avance para cada uno de los 16 –PNRRI– según los indicadores consignados en el SIPO. El promedio de avance de los -PNRRI- está entre el 20% y 30%, respecto a la meta de cierre de 2031, siendo el plan de Protección Social el que mayores avances presenta; mientras que el de Electrificación Rural y el Plan de Zonificación Ambiental no muestra progreso al-

guno. La ausencia de reportes en el SIPO impide el seguimiento de la situación real de la implementación de los planes nacionales, lo cual alejaría al Sistema del objetivo de facilitar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del -AF-, objetivo para el que fue creado mediante el Decreto 1778 de 2020 (Defensoría del Pueblo, 2023). En el caso del Plan de Salud Rural llama la atención el reporte de avances aun cuando el plan no ha sido expedido.

3.1. Enfoque de género

Un avance en materia de género respecto a los -PNRRI- está relacionado con el artículo 84 del PND, el cual creó el Sistema Nacional de Cuidado y reconoce a la economía del cuidado como actividad productiva en el sector rural. Esto se alinea con los objetivos de los Planes de Riego y Drenaje, para la Economía Campesina y Comunitaria y para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos con miras a que las mujeres accedan a oportunidades de financiación, reconociendo su rol predominante en las labores de cuidado (Instituto Kroc, 2023).

3.2. Enfoque étnico

Para el caso de los -PNRRI- esta -ST- tuvo conocimiento de que 11 de los 16 planes requieren de un proceso de consulta previa, aunque a la fecha no haya avances en la materia. Incluso, la Defensoría del Pueblo (2023) alertó que el plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, a pesar de su afectación a los derechos fundamentales de los pueblos étnicos, fue aprobado en 2021 sin consulta previa.

61

3.3. Análisis del tema priorizado: Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (1.3.4)

El -AF- incluyó la creación de un Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (1.3.4) con el propósito de “erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.” En ese sentido, el Gobierno expidió el 13 de julio de 2022 la Resolución 213 con la cual se adopta el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación -PNRGPDA-. Este instrumento incluyó tres estrategias: “(1) diseño institucional de los consejos de Alimentación y Nutrición, (2) acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación), y (3) producción y comercialización de alimentos”. En términos generales, estas estrategias se corresponden con lo previsto en el -AF- (STCIV, 2022).

El –SIPO– realiza el seguimiento al Sistema Integrado para la Garantía del Derecho a la Alimentación a través de 17 indicadores, de los cuales 13 cuentan con un avance del 100% en la implementación:

Tabla 2. Avance de indicadores de la estrategia del pilar 17: Sistema Integrado para la Garantía del Derecho a la Alimentación

Código	Nombre	Entidad	Avance	Inicio
A.111	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	100,00%	2018
A.112	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.113	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.114	Municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	Agencia de Desarrollo Rural	100,00%	2018
A.117	Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia	Artesanías de Colombia	100,00%	2017
A.120	Alianzas productivas y acuerdos comerciales implementados	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.111P	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales en municipios PDET	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	100,00%	2018
A.112P	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización en municipios PDET	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.113P	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en municipios PDET	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.114P	Municipios PDET con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	Agencia de Desarrollo Rural	100,00%	2018
A.115P	Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en municipios PDET	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	100,00%	2018
A.117P	Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET	Artesanías de Colombia	100,00%	2017
A.120P	Alianzas productivas y acuerdos comerciales implementados en municipios PDET	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	100,00%	2017
A.108	Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	81,75%	2019
A.108P	Porcentaje de municipios PDET con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	79,99%	2019
A.115	Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en territorios definidos en el respectivo plan	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	56,93%	2018

A.107	Acto administrativo para la creación del Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional, expedido	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	0,00%	2018
-------	--	---	-------	------

Fuente: SIIPO, 2023

La observación de los indicadores permite señalar que el sistema de seguimiento prioriza aspectos formales como la recepción y presentación de solicitudes de los beneficiarios, por sobre los aspectos materiales como el estado de ejecución de iniciativas. De allí que el alto grado de cumplimiento reportado en el –SIIPO– en materia del derecho a la alimentación no necesariamente significa avances sustanciales en la promoción y la garantía de este derecho a través de las medidas pactadas en el –AF–.

Por su parte, el cumplimiento de las metas del –PNRGPDA– comprende no solo estrategias propias de este instrumento, sino los compromisos adquiridos en el punto 1.3.4. del –AF–. A su vez, el –PMI– señaló las autoridades encargadas de la implementación de cada una de las actividades contempladas en el –AF– y los plazos para el cumplimiento de las mismas. A continuación, esta –ST– presenta una relación de las actividades y el estado de la ejecución material de su implementación:

Tabla 3. Estado de la implementación de las iniciativas incluidas en el AF y el PNRGPDA (30/09/2023)

63

Actividad Incluida en el AF	Entidad responsable	Inicio	Fin	Estado de la implementación
Consejos nacionales, departamentales y municipales de alimentación y nutrición	CISAN	2018	2018	No se ha convocado el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.
Planes departamentales, municipales y/o regionales de seguridad alimentaria y nutricional	CISAN	2019	2020	El Plan Nacional fue aprobado en 2022. A nivel territorial, 11 departamentos cuentan con un plan aprobado; 6 departamentos tienen plan, pero no están vigentes o pierden vigencia este año; 10 departamentos están en proceso de aprobación del plan; 6 departamentos no cuentan con plan, pero se encuentran en formulación.
Plazas de mercado o galerías municipales	DPS	2018	2031	En el 2023 se reportan 36 proyectos de construcción o adecuación de plazas de mercado en los municipios no–PDET. 2 se encuentran terminados, 21 se encuentran suspendidos y 10 en ejecución. En los municipios PDET se reportan 9 proyectos similares en la misma cantidad de municipios, con una ejecución completada solo en 1 de ellos.
Mercados Indígenas y afrodescendientes fortalecidos (Agroindustrial)	MCIT	2017	2031	El indicador reportado por el SIIPO presenta un porcentaje de avance del 100%, que corresponde a 42 proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos. El indicador no reporta progreso para el año 2023.
Mercados Indígenas y afrodescendientes fortalecidos	MCIT	2017	2031	El SIIPO no presenta información sobre esta acción debido a que no se discrimina entre los proyectos

lecidos (Artesanal)				agroindustriales y artesanales como sí se hizo en el – A.F.–
Circuitos cortos de comercialización	ADR	2018	2031	En 2023, la ADR reportó 95 circuitos cortos de comercialización en 69 municipios, de los cuales 11 eran municipios PDET.
Sistemas productivos agroecológicos para la producción de alimentos	DPS	2018	2023	Según el SIIPO, en 2022 se implementaron prácticas agroecológicas en 56.437 hogares en municipios no PDET y se beneficiaron 27.513 con prácticas agroecológicas en municipios PDET. Ambos indicadores A.115 y A.115P resaltan que estas prácticas están orientadas para el autoconsumo.
Servicios de asistencia técnica para la actividad artesanal	Artesanías de Colombia	2017	2018	En 2018 se reportaron 200 beneficiarios de servicios técnicos de asistencia que impactaron 5 municipios priorizados en posconflicto.
Alianzas productivas y acuerdos comerciales con asistencia técnica	MCIT	2017	2031	En marzo de 2023, el MCIT estableció acuerdos con 4 cámaras de comercio para el desarrollo del instrumento “Minicadenas locales”.

Fuente: Elaboración propia con base en el –A.F.– e información del SIIPO, ICBF y ADR

Como resultado del monitoreo y verificación, la –ST– considera que en la implementación de los compromisos adquiridos en el -AF- en torno a la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural²⁸ se presentan tres tipos de problemas: (i) retrasos en la implementación; (ii) falta de congruencia entre lo acordado, lo implementado y lo monitoreado por las instancias oficiales de seguimiento; y (iii) falta de articulación de las actividades del sistema. A continuación, se desarrollarán cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, la Tabla 3 permite observar que la implementación de las diferentes obligaciones excede el año de inicio previsto por el –PMI–. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cuyo año de inicio se previó en 2018 no se ha citado aún, y como este, muchos consejos territoriales presentan la misma situación, los cuales, en su mayoría, estaban programados a iniciar los años 2017 y 2018. Si bien las entidades encargadas reportaron acciones orientadas a cumplir los propósitos desde 2018, solo hasta el 13 de julio de 2022 se aprobó el PNRGPDA.

En consonancia, los indicadores de avance también reflejan estos retrasos. Por ejemplo, en 2023 se reportaron 36 proyectos de construcción o adecuación de plazas de mercado en los municipios no-PDET, al 30 de junio de 2023 solo 2 de estaban terminados, 21 se encontraban suspendidos y 10 en ejecución. En relación a los municipios –PDET–, se reportaron 9 proyectos similares en la misma cantidad de municipios, con una ejecución completada solo en 1 de ellos (SIIPO, 2023).

²⁸ En su numeral 1.3.4 el AF señala diferentes criterios, incluidos la participación, la articulación, la promoción de mercados regionales y locales que acerquen a los consumidores con los productores, entre otros aspectos.

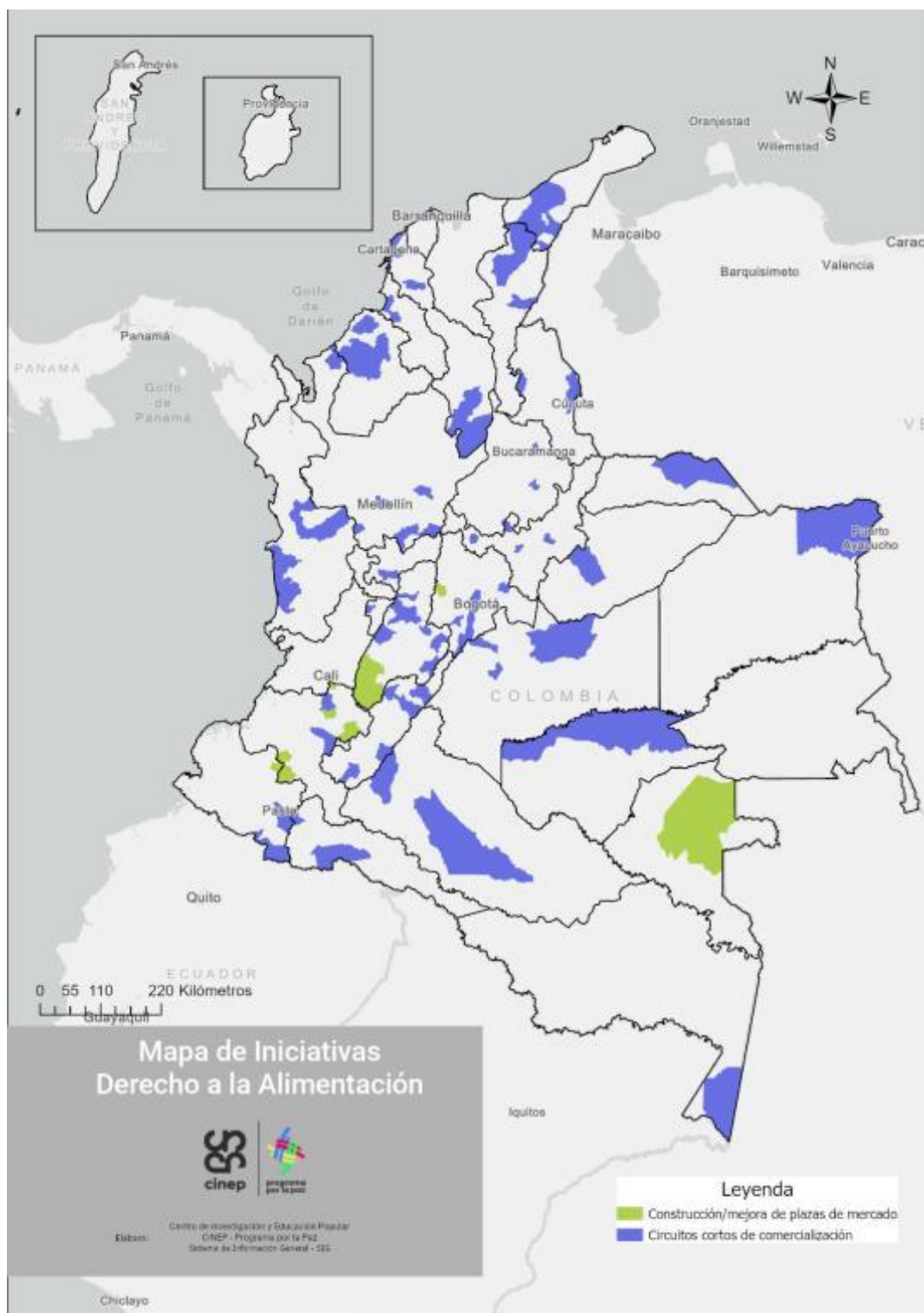
En segundo lugar, los rezagos temporales impactan en la congruencia de los planes y ponen en evidencia los problemas de lo reportado por las entidades obligadas El –AF– señala (1.3.4) que el Plan Nacional debe cumplir de forma transversal una política de articulación de los objetivos del sistema en los territorios, incluyendo “planes departamentales y locales para la alimentación y la nutrición culturalmente apropiadas”. Si bien 17 entidades territoriales reportan planes de seguridad alimentaria y nutricional, varios de estos fueron expedidos antes de la entrada en vigor del –AF–, entre ellos: Bogotá, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Guainía, Meta y Putumayo (ICBF, 2023). De esta forma, no podría señalarse que dichos instrumentos se correspondan con lo pactado ni que respondan al efecto de articulación señalado en el –AF–.

En tercer lugar, la mayoría de las acciones reportadas como cumplidas en el –SIIPO– se distancian de lo dispuesto por el –AF– y el –PNRGPDA– puesto que no corresponden al alcance y los procesos que se buscan medir con los indicadores o, en algunos casos, desconocen los procedimientos integrales de articulación regional para las acciones implementadas. Por ejemplo, los indicadores A111 y A111P del –SIIPO– relacionados con plazas de mercado en los municipios no –PDET y –PDET– respectivamente, evalúan si el Estado ha acompañado o no la presentación de los proyectos de construcción o adecuación, pero no miden si estos efectivamente se han aprobado, si se encuentran construidos y si han sido entregados a sus beneficiarios; priorizando así un criterio formal sobre uno material.

Una situación similar ocurre con las obligaciones relativas a la generación y fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización²⁹. La –ADR– reporta que desde el 7 de agosto de 2022 se han realizado 95 circuitos cortos de comercialización en 69 municipios, de los cuales 11 son –PDET–. Sin embargo, estos circuitos son comprendidos como eventos puntuales, no como procedimientos de tracto sucesivo, que permiten “en todo momento la alimentación adecuada o los medios para obtenerla” (Comité DESC, 1999, p.2).

²⁹ Según la ADR: “Los circuitos cortos de comercialización también denominados circuitos de proximidad, son formas de comercio basados en la venta directa de productos frescos o procesados de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre el productor rural y el consumidor, con el objetivo de fomentar el trato humano, la venta de productos locales, saludables y auténticos; mejorar el tema logístico y de transporte, generar un impacto más bajo para el medioambiente, crear nuevos lazos sociales, fomentar la equidad y lograr autonomía, integración social y sostenibilidad. En el marco de esta estrategia se destacan diferentes mecanismos para su implementación como son los mercados campesinos, las ruedas de negocio, y las agroferias” (ADR, 2023).

Mapa 1. Georreferenciación de los circuitos cortos de alimentación y de las adecuaciones y construcciones de plazas de mercados según lo dispuesto en el punto 1.3.4. del Acuerdo Final



Fuente: Cinep con base en información de ADR (2023) e ICBF (2023)

Una forma de avanzar en el derecho a la alimentación, tal como fue contemplado en el punto 1.3.4., es a través la articulación entre los diferentes actores que participan en un sistema agroalimentario, lo cual genera condiciones de permanencia y sostenibilidad. Otro aspecto puede ser la promoción de mercados locales que tengan la capacidad “de acercar a los consumidores y productores, mejorar las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en zonas rurales y el consumo de alimentos con alto contenido nutricional”, según los términos definidos por el Acuerdo.

Las medidas del -PNRGPDA- orientadas hacia la promoción y transformación agroecológica de los sistemas agroalimentarios campesinos, familiares, étnicos y comunitarios podrían ser útiles para alcanzar estos propósitos. No obstante, esta perspectiva ha sido reducida a acciones de adopción de prácticas agroecológicas en hogares, principalmente orientadas al autoconsumo de las familias rurales (SIIPO, 2023). Si bien el autoconsumo es un componente importante del acceso al derecho, la perspectiva propuesta por el –AF– responde a transformación más ambiciosa de los sistemas agroalimentarios y de incorporación progresiva de la agroecología en los mismos.

En suma, las medidas contempladas en el punto 1.3.4 del Acuerdo deben ser articuladas en espacios territoriales concretos a partir de la concurrencia de las instituciones públicas que componen el Sistema Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación. Las entidades territoriales pueden incrementar su participación en este sistema a través de los múltiples instrumentos normativos que el AF ha dispuesto para este fin, incluyendo el programa de compras públicas³⁰.

Conclusión

El Sistema Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación se **inició con avances, con retrasos, en correspondencia parcial**. La mayoría de las acciones e indicadores señalan algún tipo de avance, particularmente después de la expedición del PNRGPDA en 2022. Sin embargo, se reportan retrasos importantes en la convocatoria del Consejo Nacional y de los Consejos Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como en la expedición de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional. Si bien se cumplen acciones contempladas en el Acuerdo, la falta de articulación y concurrencia interinstitucional pone en riesgo la implementación del sistema respecto a lo acordado.

³⁰ Según la Agencia Colombia Compra Eficiente, se han implementado iniciativas para incluir al sistema de compras públicas catálogos de café producido por agricultores familiares, campesinos, étnicos y comunitarios. De igual forma, en el departamento de Nariño, se han incluido en el sistema de compras públicas catálogos de canastas populares de productos agropecuarios provenientes de pequeños productores agrícolas locales y/o de agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria (Colombia Compra Eficiente, 2023). Sin embargo, estas iniciativas resultan insuficientes frente a las capacidades de abastecimiento de la agricultura campesina, y desde una perspectiva de integración de los sistemas agroalimentarios.

4. Oportunidades de mejora

La –ST– propone la incorporación de las siguientes oportunidades de mejora, a fin de impulsar y desarrollar de una mejor manera lo pactado en el Acuerdo Final:

Para el tema del cierre de la frontera agraria y la asignación de derechos de uso (1.1.10)

- a. Respecto a la -ANT-: avanzar en el proceso de socialización y concertación que se está implementando con las comunidades en cuanto a la concesión de derechos de uso y los contratos de conservación natural, priorizando la concertación y la negociación de estos instrumentos por encima de la ejecución de medidas unilaterales desde el sector.
- b. Es necesario que el -MADS- y la ANT avancen en las solicitudes de sustracción que están en trámite y en los casos pendientes por concepto y decisión final de parte del Ministerio.
- c. Por su parte, el -MADS-, la ANT y la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz -UIAP- deben generar espacios de trabajo y articulación conjunta para el análisis de iniciativas en torno a títulos verdes y adjudicaciones en zonas protegidas, sin necesidad de sustracción.
- d. El -MADS-, a su vez, debe avanzar con las acciones propuestas para los indicadores del PZA que iniciaban en el año 2023 y reportar estos avances en el SIPO.
- e. Finalmente, el MADS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) debe dar a conocer el proyecto de ley que reglamente los títulos verdes y gestione concertaciones para su aprobación en el Congreso.

68

Para el tema de Jurisdicción Agraria

- a. Con miras a la consolidación de la Jurisdicción Agraria, el Ministerio de Justicia y el Derecho y el MADR deben concentrar acciones para fortalecer la perspectiva de género dentro del debate legislativo de los proyectos de ley ordinaria y estatutaria sobre Jurisdicción Agraria y Rural. Estas acciones se han de dar, por un lado, a través de la incorporación de principios de primacía de la justicia material y de justicia de género en el articulado de estas normas y, por otro lado, en la estimación del valor de la representación legal en la Jurisdicción Agraria para los usuarios que no puedan sufragarla.
- b. Con este mismo propósito, es importante que el Congreso de la República promueva la participación de las potenciales usuarias de la Jurisdicción Agraria y Rural en los debates legislativos que se desarrollarán en ambas cámaras sobre esta materia.

Para los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-

- a. Los retos asociados a los PDET siguen siendo complejos. La gestión de la Agencia de Renovación del Territorio -ART- en los primeros meses de 2024 será fundamental para garantizar que los mandatarios electos asuman los compromisos de implementación de las iniciativas rezagadas, particularmente en las obligaciones de incorporación de enfoques étnicos, de género (Mujer y población LGBTIQ+), de los instrumentos y de las estrategias de seguimiento y veeduría social.
- b. Es importante guiar el proceso de actualización de las iniciativas para que, en materia de género, las iniciativas incorporen acciones afirmativas y participativas que incluyan las variables de Violencias Basadas en Género (VBG) y aquellas ejercidas sobre la comunidad LGBTIQ+, de forma que se erradiquen estructuras de discriminación y persistencia de estereotipos.

Para el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

Son múltiples entidades involucradas en el proceso de ejecución de este plan. Tras el examen hecho en este informe y la veeduría de la -ST- es importante priorizar las siguientes acciones:

- a. La ADR, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y las alcaldías municipales deben articularse para implementar las diferentes iniciativas aprobadas para garantizar el derecho a la alimentación en los municipios intervenidos a través de las medidas de mejoramiento de la producción agroalimentaria, de comercialización, de construcción y mejoramiento de la infraestructura física y social.
- b. El Departamento Administrativo de Prosperidad Social requiere trabajar en la convocatoria de los Consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición con el fin de promover la participación y el gobierno democrático de los sistemas agroalimentarios en todo el país.
- c. Es vital que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realice una actualización en los sistemas de monitoreo y seguimiento a la implementación para que se prioricen criterios materiales en torno a los avances reales de las acciones previstas en los PNR II, más allá del chequeo formal en la expedición de instrumentos normativos o recepción de solicitudes.
- d. Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) debe convocar al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición para que los planes territoriales incorporen garantías progresivas del derecho a la alimentación en favor de la población rural. El principal reto del PNRGPDA es la articulación de las medidas incorporadas en el -AF-.

- e. Es necesario promover la articulación espacial y temporal de las entidades responsables de implementar acciones en el marco del Sistema Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación, evitando dispersión en sus intervenciones.
- f. Finalmente, las entidades públicas territoriales deben trabajar en el fortalecimiento de su participación en el programa de compras públicas que impone obligaciones de abastecimiento de productos de origen en la agricultura familiar, campesina, étnica y comunitaria.

Bibliografía

- Acto legislativo 01 de 2023 [Congreso de la República]. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. (05 de julio de 2023).
- Acto Legislativo 03 de 2023 [Congreso de la República]. Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural. Septiembre 8 de 2022.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630>
- Agencia de Desarrollo Rural (2023). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ADR en el marco de la implementación de algunas disposiciones del Punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimotercer informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No. 20236000125351
- Agencia de Desarrollo Rural. (2023a). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ANT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del Punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimotercer informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No. 202362007066912.
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). Asignación Derechos de uso. Obtenido de:
[https://www. Agencia Nacional de Tierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/ADMTI-P-012-ASIGNACION-DERECHOS-DE-USO.pdf](https://www.Agencia Nacional de Tierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/ADMTI-P-012-ASIGNACION-DERECHOS-DE-USO.pdf)
- Agencia Nacional de Tierras. (17 de octubre de 2023). Formalización de la propiedad en el gobierno Petro. Recuperado el 23 de octubre de 2023 de ANT:
<https://www.ant.gov.co/titulacion-rural-entregada/>
- Agencia Nacional de Tierras. (2023a). Informe de gestión 2023 Tercer trimestre. Obtenido de: <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-TERCER-TRIMESTRE-2023-v31102023.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (27 de octubre 2023b). Reunión de la ST-Punto 1 con la Agencia Nacional de Tierras. (ST – Punto 1, Entrevistador)
- Agencia Nacional de Tierras. (11 de diciembre 2023c). Reunión de la ST-Punto 1 con la Agencia Nacional de Tierras. (ST – Punto 1, Entrevistador)
- Agencia Nacional de Tierras. (2023d). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ANT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del Punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimotercer informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No. radicados ANT 202362007066912, 202362006787332, 202362006787322 y 202362007065662.
- Agencia Nacional de Tierras. (s.f.). Cartilla de Contratos de conservación natural. Paz con legalidad [Material educativo]. Obtenido de: <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/cartilla.pdf>

- Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (7 de diciembre 2023). Reunión con delegada del Nodo Oriente (ST – Punto 1, entrevistador).
- Agencia de Renovación de Territorio (27 de octubre 2023). Reunión de la ST–Punto 1 con la Agencia de Renovación del Territorio (ST – Punto 1, Entrevistador)
- Cardozo, Milena. (2023). La paz avanza con las mujeres. IV Informe de Observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Grupo Género en la Paz (GPAZ).
https://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2022.pdf
- Central Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. (31 de octubre de 2023). Avance en iniciativas PDET. Agencia de Renovación de Territorio. Recuperado el 27 de noviembre de 2023 de Central PDET.
<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). (26 de septiembre 2023). Logro Histórico: Protocolización del Catastro Multipropósito Indígena. Recuperado el 13 de noviembre de 2023 de CNTI: <https://www.cntindigena.org/logro-historico-protocolizacion-del-catastro-multiproposito-indigena/>
- Contraloría General de la Republica. (2023). Séptimo informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de metas del componente para la Paz del Plan plurianual de inversiones.
https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document_library/impz/view_file/5108628?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%2F-%2Fdocument_library%2Fimpz%2Fview%2F2968463
- Correa, Natalia. (2023). ¿Obreros de la conservación? Procesos de territorialización para la conservación natural en Tierralta (Córdoba) [Tesis de Maestría]. Universidad de los Andes. Obtenido de:
<https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/41bdd462-d9cd-428c-93ce-b816e7888820/content>
- Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (Cahucopana). Entrevista a líder minero-campesino Nordeste antioqueño, 18 de noviembre 2023. (ST – Punto 1, entrevistador).
- DANE. (2023). Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano. [Nota estadística]. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas-casen/doc-CASEN-CaracsociodemoCampesinadoCO.pdf>
- Decreto 1406 de 202. [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Agosto 29 de 2023.
- Defensoría del Pueblo. (2023). Cuarto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. (Octubre 13 de 2023). Obtenido de:
https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME_IMPLEMENTACIO%CC%81N_ACUERDO_PAZ__13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225

- Díaz, Karla; Niño, Wilmar. (17 de mayo de 2023). Las cuentas del PDET en Caquetá y Putumayo no cuadran. Blogs Medio Ambiente El Espectador
<https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/voces-por-el-ambiente/las-cuentas-del-pdet-caqueta-putumayo-no-cuadran>
- Duarte, Carlos. El campesinado colombiano como sujeto de especial protección constitucional. La Silla Vacía. Junio 14 de 2023. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/el-campesinado-como-sujeto-de-especial-proteccion-constitucional/>
- Duarte, Carlos; Cely, Nicolás; Torres, Sonia; y Páez, Giovanni. El antídoto contra “terratenientes fantasmas”. La Silla Vacía. Marzo 13 de 2023.
<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/el-antidoto-contra-terratenientes-fantasmas/>
- Duarte, Carlos; Cely, Nicolás; Torres, Sonia; y Páez, Giovanni.. Zonas de Reserva campesina: seis retos para su consolidación. La Silla Vacía. Mayo 3 de 2023.
<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/zonas-de-reserva-campesina-seis-retos-para-su-consolidacion/>
- Duarte, Carlos; Cely, Nicolás; Torres, Sonia; y Páez, Giovanni. Bioeconomía, agroecología y títulos verdes para la reforma agraria. La Silla Vacía. Agosto 16 de 2022.
<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/bioeconomia-agroecologia-y-titulos-verdes-para-la-reforma-agraria/>
- El Espectador. (1 de julio de 2023). Gobierno introduce herramientas para acelerar la reforma agraria. El Espectador.
<https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/gobierno-introduce-herramientas-para-acelerar-la-reforma-agraria/>
- El Nuevo Siglo. (2 de noviembre de 2023). Adjudican contrato para construir la Universidad del Catatumbo. El Nuevo Siglo.
<https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/adjudican-contrato-para-construir-la-universidad-del-catatumbo>
- Fajardo, Darío. (20 octubre de 2008). La reforma agraria: como alma en pena. Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-reforma-agraria-como-alma-en-pena/>
- Fundación Ideas para la Paz. (25 de septiembre de 2023). ¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año del gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz. Del Capitolio al Territorio.
<https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>
- Grupo Motor PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (25 de abril de 2023). Posibilidades para la acción comunitaria en los PDET [Conversatorio]. Conversatorio realizado por el Cinep/PPP, Coordosac y Ceddipo. Bogotá, Colombia.
- Hernández, Juan. (13 de agosto de 2023). El Gobierno Petro no ha formalizado un millón de hectáreas: las cifras engañosas de la Agencia de Tierras. El País:
<https://elpais.com/america-colombia/2023-08-14/el-gobierno-petro-no-ha-formalizado-un-millon-de-hectareas-las-cifras-enganosas-de-la-agencia-de-tierras.html>

- ICBF (2023). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades del ICBF en el marco de la implementación de algunas disposiciones del Punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimotercer informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No: 202319000000131983.
- Instituto de Estudios Interculturales. (2023). Plataforma de Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano. Universidad Javeriana de Cali.
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibmE3YmMyZTgtM2M4Mi00MTZILTg5N2UtNGUzMDkzYmExNTdhli-widCI6IjE2YWY2YjQ1LTAwYzUtNGJhMy05ZDRjLTThiZmExNmU0MzYwMyIsImMiOiR9&pageName=ReportSection>
- Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. Mayo 19 de 2023.
- LeGrand, Catherine. 1988. Colonización y Protesta Campesina En Colombia: 1850–1950. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (23 de junio de 2023). Núcleos territoriales identificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–MADR en el marco de las competencias legales otorgadas por el numeral 5 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Rad. No. 2023–420–011946–1.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1 de julio de 2023). Ministerio de Agricultura declara el primer núcleo de reforma agraria y la primera zona de protección para producir alimentos en Colombia. Minagricultura. Recuperado el 19 de octubre de 2023 de MADR: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ministerio-de-Agricultura-declara-el-primer-n%C3%BAcleo-de-reforma-agraria-y-la-primera-zona-de-protecci%C3%B3n-para-producir-aliment.aspx#:~:text=1%2F07%2F2023-,Ministerio%20de%20Agricultura%20declara%20el%20primer%20n%C3%BAcleo%20de%20reforma%20agraria,para%20producir%20alimentos%20en%20Colombia&text=Ambas%20figuras%20fueron%20declaradas%20para,la%20productividad%20en%20el%20pa%C3%ADs.>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (5 de octubre de 2023). Inicia la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina. Minagricultura. <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Inicia-la-implementaci%C3%B3n-de-los-Planes-de-Desarrollo-Sostenible-de-las-Zonas-de-Reserva-Campesina.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023a). El Contador oficial de la Reforma Agraria. Minagricultura.
<https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023b). Presentación Mesa de diálogo con el sector agricultura [Presentación de diapositivas]. Minagricultura (septiembre 23 de 2023)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2023c). Reunión de la ST–Punto 1 con MADR. Lanzamiento Sistema Nacional de Reforma Agraria. (noviembre 24 de 2023).

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo final de Paz.
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/Resolucion-1608-de-2021-Anexo-Plan-de-Zonificacion-Ambiental.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Reservas de la Ley 2 Julio 2021 Escala 1:100.000. SIAC. Obtenido de: Portal de Datos Abiertos del Sector Ambiente (arcgis.com)
- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- Petro, Gustavo. (20 de julio de 2023). Palabras del presidente Gustavo Petro en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional 2023–2024 [Discurso presidencial] Presidencia de la República.
<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-de-las-sesiones-ordinarias-del-Congreso-Nacional-2023-230720.aspx#:~:text=No%20es%20un%20Congreso%20marginal,ciudadana%2C%20la%20posici%C3%B3n%20del%20Gobierno.>
- Procuraduría General de la Nación. (2022). Cuarto informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.
[https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Resumen%20Ejecutivo_Radicaci%C3%B3n%20\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Resumen%20Ejecutivo_Radicaci%C3%B3n%20(2).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Boletín 1090 – 2023. Resultados del Gobierno en el acceso y formalización de tierras son preocupantes: Agencia Nacional de Tierras. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/resultados-gobierno-acceso-formalizacion-tierras-preocupantes-procuraduria.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. (2023a). Quinto informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>
- Proyecto de Ley 196 de 2018 [Congreso de la República]. Por medio del cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras – productoras y de reserva forestal de la ley 2 de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones. (marzo 16 de 2018)
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PL%20196-18%20Baldios%20en%20Reservas%20Forestales.pdf>
- Proyecto de Ley Estatutaria [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia y Derecho]. Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones” (2023^a).

- Proyecto de Ley Ordinaria. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia y Derecho]. Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones (2023b).
- Proyecto normativo 2023. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural] Por medio del cual se promueve la movilización y organización campesina por la reforma agraria. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Publicar.pdf>
- Quinn, Laurel. (2023). Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, abril – junio de 2023. Matriz de Acuerdos de Paz, Kroc Institute for International Peace Studies. <https://doi.org/10.7274/gt54kk94v2c>
- Ramos, Manuel. (2004). La Construcción Histórica de La Jurisdicción Agraria. En Colombia. Cuaderno Técnico. Área de Desarrollo Rural Sostenible 32. San José: IICA.
- Resolución 2366 de 2023 [Agencia Nacional de Tierras]. Por la cual se establece el sistema de calificación para asignación de puntos a Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad. Junio 28 de 2023.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Indicadores seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado el 15 de octubre de 2023 de SIIPO: <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/CQOvaKwebFzDu6Z7>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá: Cinep/PPP; CERAC.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2021a). Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá: Cinep/PPP; CERAC.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2022). Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.
- Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz. (2023). Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz, 7 de agosto de 2022 a 31 de marzo de 2023. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO-29-MAYO.pdf>
- Unidad para la implementación del Acuerdo de Paz. (2023a). Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Informe del Gobierno de Cambio sobre el Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016. <https://portalparalapaz.gov.co/informe-del-gobierno-de-cambio-sobre-el-acuerdo-de-paz-firmado-con-las-farc-en-2016/18/>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (Julio 19 de 2023). La Frontera Agrícola Nacional cuenta con 43 millones de hectáreas en 2023. <https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/La-Frontera-Agr%C3%ADcola-Nacional-cuenta-con-43-millones-de-hect%C3%A1reas-en-2023.aspx>

- Uprimny, Rodrigo. (2023). Dos reformas pro-campesinas en riesgo. El Espectador. Abril 23 de 2023. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/dos-reformas-pro-campesinas-en-riesgo/>
- Valencia, Paloma. (2023). Informe de ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 156 de 2023 Senado. “Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”. Senado de la República, Comisión Primera Permanente. Rad. 27 de noviembre de 2023.

Anexo 1. Subsistemas del SNRADR y su relación con la RRI.

Sistema Nacional de Reforma Agraria – SNRADR		
Subsistema	Entidades que lo componen	Eje de articulación con la RRI
1. De adquisición, adjudicación de tierras, garantía de derechos territoriales de los campesinos, pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Coordinado por: Agencia Nacional de Tierras Integrado por: Min Interior, MADR, MADS, ADR, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, URT, Unidad para la implementación del Acuerdo de Paz, ARN, ART y FINAGRO	Fondo de Tierras Programas de Ordenamiento social de la propiedad rural – POSPR–
2. De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina.	Coordinado por: MADR Integrado por: MADS, ANT, ADR, ART, AUNAP, APC, SENA, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.	Cierre de la frontera Agrícola y Zonas de Reserva Campesina Plan de Zonificación Ambiental
3. De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas, y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Coordinado por: MADR Integrado por: Min Interior, MADS, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, DNP, ART, ANT, UPRA	Plan de Zonificación Ambiental Jurisdicción Agraria Rural Mecanismos Alternos de Solución de conflictos
4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.	Coordinado por: a designar por Presidencia Integrado por: MADR, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Minas, Min Educación, Min Vivienda, Min Transporte, Ministerio de la Igualdad, ADR, APC y ART.	Planes Nacionales de: Vías para la integración regional, Riego y Drenaje, Electrificación Rural, Salud Rural, Educación Rural, Construcción y mejoramiento de vivienda, abastecimiento de agua y protección social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales Iniciativas pilares PDET
5. De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos coordinado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Coordinado por: Min Ciencias Integrado por: MADR, AGROSAVIA, ICA, FINAGRO, VECOL, INVIMA y ADR, SENA.	Planes Nacionales de: Conectividad Rural, asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación
6. De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comercialización y fomento	Coordinado por: Min Comercio Integrado por: Min Interior, MADR, MADS, Min Trabajo, ADR, ART, Banco Agrario, RENAF, UAEOS, SENA, APC	Planes Nacionales de: fomento a la economía solidaria y cooperativa rural; y para la promoción de la comercialización de la economía campesina, familiar y comunitaria

agroindustrial coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.		
7. De crédito agropecuario y gestión de riesgos, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Coordinado por: MADR Integrado por: Min Hacienda, Banco Agrario, FINAGRO, FIN-DETER, DNP	Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria. (subsidio, crédito especial para compra)
8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; delimitación, uso, manejo y goce de los mismos, y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.	Coordinado por: MADR Integrado por: MADS, ANT, ADR, ART, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, AGROSAVIA y SENA	Iniciativas Pilar 1 PDET de Ordenamiento social de la propiedad Rural

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 1406 de 2023 y el Acuerdo Final

Anexo 2. Núcleos territoriales de Reforma Agraria definidos por el MADR

Zona 1		
Departamento	Municipios	
Bolívar	Córdoba	Zambrano
Córdoba	Chinú, Ciénaga de Oro, Cereté, Chima, Cotorra, Momil, Purísima, San Andrés De Sotavento, San Antero, San Pelayo, Tuchín, San Carlos, Sahagún, Montería, Lórica	
Sucre	La Unión	
Zona 2		
Departamento	Municipios	
Sucre	Corozal, Galeras, Los Palmitos, Morroa, Buenavista Colosó, Coveñas, Chalán, Sampués, El Roble Palmito, San Juan De Betulia, San Pedro, Sincé, Sincelajo, Tolú, Ovejas, Toluviejo	
Zona 3		
Departamento	Municipios	
Antioquia	Caracolí Maceo Puerto Nare	
Cesar	Aguachica Gamarra Río de Oro	
Santander	Betulia El Carmen San Vicente de Chucurí	
Zona 4		
Departamento	Municipios	
La Guajira	La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca Barrancas, Hatonuevo	

Fuente: MADR, 2023

Anexo 3. Porcentaje de avance de las iniciativas PDET por Pilar (31/10/2023)

Pilar PDET	Porcentaje de avance
Educación Rural y Primera Infancia	45,07
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	46
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	38,2
Infraestructura y Adecuación de Tierras	45,2
Salud Rural	41,1
Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso del Suelo	41,3
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	43,1
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	45,06

Fuente: Central PDET, 2023.

Anexo 4. Porcentaje de avance de las iniciativas PDET por subregión (31/10/2023)

Subregión PDET	Porcentaje de avance
Alto Patía y Norte del Cauca	40,1
Arauca	41,0
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	57,3
Catatumbo	51,5
Chocó	38,7
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	44,0
Macarena – Guaviare	39,7
Montes de María	40,0
Pacífico Medio	53,6
Pacífico y Frontera Nariñense	39,4
Putumayo	37,2
Sierra Nevada – Perijá	49,9
Sur de Bolívar	50,8
Sur de Córdoba	43,8
Sur del Tolima	48,3
Urabá Antioqueño	40,8

Fuente: Central PDET, 2023

PUNTO 2

Participación Política

Presentación

El punto dos del Acuerdo Final (AF) promueve la participación electoral, social y ciudadana con plenas garantías como un pilar fundamental para la ampliación de la democracia y la construcción de paz. En esa medida, desde este punto se fomenta la expresión de una mayor pluralidad de voces y visiones en el debate público, especialmente las de aquellas comunidades que históricamente han enfrentado obstáculos estructurales como las mujeres, poblaciones Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), indígenas, miembros de la comunidad LGBTIQ+ y Rom. De tal forma, el punto 2 contempla una serie de ajustes en la institucionalidad nacional y local con el propósito de eliminar la violencia como un mecanismo de acción política.

Para avanzar con este objetivo se establecen tres temas generales:

- *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos que surjan después de la firma del Acuerdo Final (AF 2.1.).* Aquí se incluye un estatuto para la oposición (AF 2.1.1) y las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la labor de líderes sociales, movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (AF 2.1.2).
- *Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2).* Incluye una variedad de acciones de garantía para la participación de movimientos y organizaciones sociales (AF 2.2.1), el ejercicio de la protesta (AF 2.2.2), el acceso a medios de comunicación comunitarios e institucionales (AF 2.2.3), la promoción de la reconciliación, convivencia y no estigmatización (AF 2.2.4), el control social (AF 2.2.5) y la planeación participativa (AF 2.2.6).
- *Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3.1).* Se contemplan acciones para impulsar el pluralismo político (AF 2.3.1), la participación electoral (AF 2.3.2), la transparencia en los procesos electorales (AF 2.3.3), la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4), la promoción de una cultura política democrática (AF 2.3.5), mejor representación política para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado (AF 2.3.6) y una mayor participación de la mujer (AF 2.3.7).

Los avances registrados por esta Secretaría Técnica (ST) en el presente informe tuvieron lugar en un complejo escenario de seguridad y de elecciones territoriales. Los esfuerzos del Gobierno Nacional por sacar adelante ceses al fuego

de carácter bilateral con diferentes organizaciones armadas¹, en el marco de su política de Paz Total, y la expedición de una Política de Seguridad y Defensa que pone la protección de la vida como eje central, coincidieron con un balance mixto de las condiciones de seguridad y, por extensión, de las garantías para la participación política.

Según la Unidad de Análisis de Información de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre el primero de enero y el 31 de octubre de 2023 se registró una disminución en varias modalidades de violencia, en comparación con el mismo período del año 2022. Los ataques contra la Fuerza Pública pasaron de 280 a 184 en 2023, lo cual muestra una reducción del 47%. Asimismo, los enfrentamientos entre grupos armados no estatales y el Estado se redujeron en un 32%, con una cifra de 132 respecto a los 194 de 2022. En cuanto al número de víctimas por eventos de desplazamiento masivo se dio una disminución del 41% pasando de 44.286 a 30.439 personas; mientras que en los eventos de confinamiento se registró una reducción del 51%, pasando de 119.664 a 43.164.

En otras modalidades el escenario fue menos alentador. Es el caso de las masacres y los asesinatos contra firmantes de paz, líderes y lideresas sociales. Según el Instituto de Estudios Para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), entre enero y diciembre de 2023 se registraron 44 asesinatos de firmantes de paz, 2 más que en el mismo período de 2022; y 188 asesinatos a líderes y lideresas sociales, 1 menos que en el mismo período de 2022. En este contexto, la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-546/23 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en respuesta a la persistente y generalizada violación a los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, así como la incapacidad institucional para garantizar y proteger sus derechos.

En cuanto a masacres, las cifras de Indepaz hablan de 93 eventos que dejaron un saldo de 303 víctimas en 2023, lo cual representa 1 caso menos respecto a 2022. Lo anterior evidencia que la violencia en esta modalidad persiste en magnitudes significativas.

En medio de este contexto se dieron las campañas políticas para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023; sobre las cuales, la Defensoría del Pueblo emitió una Alerta Temprana Electoral en la que señaló que 113 municipios tenían alerta máxima por riesgos de violencia en el marco de los comicios. En esta misma dirección, la Misión de Observación Electoral (MOE) identificó 83 municipios en riesgo extremo de violencia y fraude electoral e indicó que la violencia contra líderes políticos incrementó un 92% durante el calendario electoral, desde la inscripción de cédulas el 29 de octubre de 2022 hasta el 29 de septiembre de

¹ En el periodo del este informe se registraron ceses bilaterales con el ELN, La Segunda Marquetalia, los Comandos de Frontera, la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra y el Estado Mayor Central de Las Farc.

2023, respecto a las elecciones locales de 2019. En total fueron 436 casos de violencia, de los cuales 179 se dirigieron contra personas con candidaturas inscritas y 52 contra mujeres aspirantes (MOE, 2023c). Este fenómeno no se explica exclusivamente como consecuencia del conflicto armado, ya que el 30% de las agresiones contra liderazgos políticos ocurrió en municipios sin reportes de grupos armados ilegales (MOE, 2023c).

Sumado a esto, la Misión reportó 59 eventos en que sufragantes inconformes con el proceso electoral causaron disturbios o actos de violencia antes, durante o después de las elecciones. Por su parte, en municipios como Santiago (Putumayo) y Ricaurte (Nariño) los comicios no pudieron desarrollarse por alteraciones del orden público. Pese a este panorama, las elecciones del 29 de octubre se desarrollaron con relativa normalidad y con niveles de participación muy similares a los de 2019, compitiendo una cifra de 128.208 candidaturas electorales, de las cuales el 39% fueron mujeres (MOE, 2023b).

Teniendo en cuenta lo anterior y las implicaciones que los riesgos asociados a la actividad política representan para la implementación de todos los puntos del AF, en este informe se prioriza el análisis de los subtemas del punto 2 relativos a la promoción de garantías de seguridad y el fomento de un clima de reconciliación y transparencia para los procesos electorales. De tal forma, se hace énfasis en lo correspondiente al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (AF 2.1.2), la promoción de la reconciliación y no estigmatización incluido el funcionamiento del Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y los Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia (CTPRC) (AF 2.2.4), y la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4).

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la política en general incluyendo las garantías de seguridad (AF 2.1)

Durante el período que cubre este informe, la ST observó avances en los dos subtemas que hacen parte de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. La implementación del Estatuto de la Oposición (AF 2.1.1) transcurrió en todo el territorio nacional sin mayor contratiempo, aun cuando suscitó diversas críticas y propuestas de reforma. Los partidos políticos de oposición e independientes, en pleno ejercicio de su labor de control político, lideraron mociones de censura a diferentes ministros y funcionarios del Gobierno Nacional. De hecho, en concor-

dancia con las disposiciones del Estatuto, la oposición expuso sus ideas después de la intervención del presidente de la República durante la instalación de la nueva legislatura del Congreso, el 20 de julio de 2023.

En esa misma jornada el congresista del Partido Verde Oxígeno, Daniel Carvalho, expresó que el marco normativo del Estatuto deja en desventaja para los sectores independientes, si se compara con las garantías que ofrece a los partidos de Gobierno o declarados en oposición, por lo cual hizo un llamado a que sea modificado (Lombo, 2023). Pocas semanas después, la Corte Constitucional falló a favor una tutela interpuesta por el Centro Democrático con órdenes de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) asignara de forma inmediata los espacios adicionales en medios de comunicación del Estado (Sentencia SU-347 de 2023). La sentencia también instó a la Registraduría Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a destinar recursos presupuestales necesarios para garantizar el acceso a los medios de comunicación para los partidos y movimientos políticos declarados en oposición.

En materia de garantías de seguridad (AF 2.1.2), la ST destaca avances en el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y otros programas específicos que lo conforman. Por medio del Decreto 158 del 6 de febrero de 2023, el presidente de la República designó a la directora de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final como delegada presidencial del SISEP. Este nombramiento dinamizó el trabajo en este sistema. Muestra de este nuevo dinamismo el presidente presentó en septiembre de 2023 la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo², producto del trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), y el 19 de septiembre presidió la primera sesión de la Instancia de Alto Nivel del SISEP en 2023. En dicha sesión se dio seguimiento a las garantías de seguridad y de protección de liderazgos, firmantes de paz, defensores y defensoras de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior anunció en julio el rediseño del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios dispuesto en el Decreto 660 de 2018 (Erazo, 2023). Para tal fin, la Dirección gestionó una asignación presupuestal de \$6.857.000.000 COP para su implementación durante el 2023 (Amnistía Internacional, 2023). Además, presidió el Comité Técnico de este programa con la participación de más de 50 comunidades y organizaciones de diferentes lugares del país con el fin de avanzar en el proceso de implementación (Castañeda Franklin, 2023). Asimismo, abrió una convocatoria para que comunidades y organizaciones se inscribieran al programa. Al respecto, la Dirección de

² Política pública disponible en el siguiente enlace: <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2023/09/20230907.-Politica-Publica-de-Desmantelamiento.pdf>

Derechos Humanos anunció el objetivo de dotar a 300 organizaciones de derechos humanos con medidas de autoprotección para finales de 2023 (ONU, 2023). Aunado a lo anterior esta misma dirección abrió espacios de consulta para recoger observaciones en la creación de la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos³. El 2 de noviembre se aprobó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección a Firmantes de Paz, en articulación con el partido Comunes, la Misión de Naciones Unidas y la Agencia de Reincorporación Nacional (UIAF, 2023).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, emitió un total de 39 alertas tempranas, de las cuales 18 fueron de riesgo estructural y 21 de carácter inminente. Dentro de estas destacaron la alerta inminente 030-23, que señaló riesgos relacionados con los mecanismos de participación democrática de cara a las elecciones locales del 29 de octubre, y la alerta estructural 019-23 que indicó riesgos para la vida e integridad de personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales⁴. Finalmente, es importante señalar que, de las 39 alertas, 13 anunciaron riesgos para personas LGBTIQ+, 15 para mujeres y 19 se dieron en municipios PDET.

1.1. Enfoque de género

En lo relativo a la incorporación efectiva del enfoque de género en las garantías para el ejercicio político resalta la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo que se presentó el 7 de septiembre de 2023, la cual incorpora un enfoque de género y feminista cuyas bases radican en las propuestas compartidas por la Comisión Temática de Género de la CNGS. La emisión de esta política fue valorada positivamente por la Instancia Especial de Mujeres, aunque llamó la atención la necesidad de su implementación efectiva (Instancia Especial de Mujeres, 2023). Por otro lado, esta ST destaca el lanzamiento de la aplicación *App Contigo*, la cual busca facilitar la denuncia de casos de violencias basadas en género como una medida para reforzar la capacidad institucional en la atención, orientación, registro y seguimiento de los casos (Defensoría del Pueblo, 2023).

La ST también reconoce las diferentes actividades desarrolladas por el Ministerio del Interior en lo relativo a: (i) el impulso al programa del Decreto 660 de 2018, el cual representa una oportunidad para materializar medidas para la promoción y defensa de las labores que desarrollan las mujeres y sus organizaciones,

³ En el siguiente enlace se encuentra la información en torno a la construcción de esta política pública: <https://www.mininterior.gov.co/politica-publica-de-derechos-humanos/>

⁴ [Alertas tempranas disponibles en: https://alertas tempranas.defensoria.gov.co/](https://alertas tempranas.defensoria.gov.co/)

en articulación con las autoridades municipales y distritales; (ii) el desarrollo de encuentros territoriales durante 2023 con el fin de facilitar la territorialización del Programa Integral de Garantía de Seguridad para Mujeres Líderesas y Defensoras y así recoger insumos para su Plan de Acción (2023-2026) (Ministerio del Interior, 2023b); finalmente, (iii) el lanzamiento de la revista *Defensoras de nuestra Colombia*, que forma parte de una campaña más amplia de visibilización y garantías para el liderazgo social de las mujeres (MinInterior, 2023d).

En cuanto a las dificultades presentadas, se evidencian rezagos en la conformación de los diferentes componentes del SISEP que han generado una incorporación desigual del enfoque de género. En particular, el funcionamiento fragmentado del Sistema no garantiza las medidas de prevención y protección del enfoque, ya que no existen lineamientos generales u homogéneos para cada uno de sus cuatro componentes; ejemplo de ello es que a la fecha no se ha conformado la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y, por lo tanto, no se ha publicado ninguno de los informes anuales sobre las afectaciones de las que son objeto defensores y defensoras de derechos humanos, en especial el impacto de la victimización sobre mujeres, pueblos Afrocolombianos (NARP), comunidades indígenas y Rom, como lo establece el indicador BE 21 del Plan Marco de Implementación del AF (PMI).

1.2. Enfoque étnico

88

Al igual que con el enfoque de género, en materia étnica la reactivación del Programa del Decreto 660 de 2018 constituye un avance y una oportunidad para la implementación del enfoque. Este decreto dispone de una visión preventiva y mecanismos de protección colectiva que demandan mayor articulación con las guardias indígenas y la comunidad cimarrona. En esta línea, el Gobierno Nacional, en el marco del “Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico” (suscrito en el séptimo aniversario del AF), se comprometió a adoptar medidas de fortalecimiento a los mecanismos propios de seguridad y protección de los pueblos étnicos, especialmente las guardias indígenas y cimarronas.

La ST encuentra como dificultades los rezagos en materia de garantías de seguridad para las comunidades étnicas. En el periodo analizado no se evidenciaron avances en la incorporación del enfoque étnico en las actividades del Comité de Impulso de Investigaciones y en la Instancia de Alto Nivel. A esto se añade el rezago en la conformación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP, como sucede con el enfoque de género, esto impide la publicación anual de informes sobre las afectaciones a comunidades indígenas, Rom y NARP y dificulta el desa-

rollo de análisis oportunos para tomar mejores decisiones de política pública en la protección de los pueblos étnicos.

Superar estos rezagos es un asunto urgente, pues las comunidades étnicas enfrentan enormes riesgos por la presión que los grupos armados ilegales ejercen en su contra con la pretensión de consolidar su control armado en resguardos indígenas y consejos comunitarios, afectando su actividad política. Durante las elecciones pasadas, la MOE registró 88 agresiones contra liderazgos étnicos, de las cuales 63 fueron en contra de liderazgos indígenas y 25 contra liderazgos afrodescendientes (MOE, 2023a). Este tipo de agresiones trascienden las afectaciones individuales, por la naturaleza comunitaria de los grupos étnicos, e inciden negativamente en sus ejercicios de autonomía territorial.

1.3. Análisis de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política

(2.1.2)

Para efectos del primer subtema priorizado en este informe, la ST se concentra en analizar los avances reportados en el funcionamiento del SISEP, según los cuatro componentes definidos por el AF: adecuación normativa e institucional, prevención; protección, y evaluación y seguimiento.

En materia de *Adecuación normativa e institucional* este componente establece como compromisos la creación de una Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el SISEP; la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política; y el fortalecimiento de las capacidades de judicialización e investigación.

El Gobierno Nacional activó la Instancia de Alto Nivel en septiembre, lo que dio dinamismo al SISEP. Sin embargo, se observaron algunas dificultades asociadas al diseño de esta Instancia y del Sistema en su conjunto. El hecho de no tener un presupuesto autónomo ni jerarquía en la toma de decisiones en el sector seguridad ha restringido la capacidad del SISEP y de la Instancia de Alto Nivel para convocar y articular los programas y las diferentes instituciones encargadas de implementarlos. Esta dificultad se extiende hacia afuera del SISEP cuando se trata de coordinarse con otras políticas de seguridad, derechos humanos y paz del Gobierno Nacional. Lo anterior se da en medio del complejo laberinto burocrático que existe Colombia en lo relativo a las políticas de protección y seguridad, pues existe una amplia amalgama de marcos normativos, programas, políticas e instituciones desconectadas entre sí, que terminan dificultando la operatividad (Amnistía Internacional, 2023).

En lo que corresponde al Comité de Impulso a las Investigaciones por Delitos contra quienes ejercen la política y defienden los derechos humanos⁵, creado mediante la Resolución 1-017 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación (FGN) como una medida para disminuir los niveles de impunidad, durante este año se registraron principalmente reuniones para ajustar los criterios de priorización según casos y regiones específicas. Aunado a esto, la FGN indicó que se realizaron mesas regionales lideradas por la Unidad Especial de Investigación (UEI), con el fin de establecer una mayor articulación con los funcionarios territoriales de la Fiscalía delegada para la seguridad territorial contra la criminalidad organizada (UEI Rad. No. 2023576000774, 2023).

Sobre este particular, la ST evidenció controversias en torno a la articulación efectiva del Comité de Impulso con los demás componentes del SISEP. De acuerdo con la UIAF dicho comité no se ha logrado articular con el SISEP a pesar de que la FGN presentó sus avances en la sesión de la Instancia de Alto Nivel el 19 de septiembre. En particular la falta de articulación corresponde a diferencias entre la FGN y la Unidad de Implementación debido a concepciones políticas diferentes en torno a la forma en que debería operar dicho Comité. Esta controversia se alimenta también por problemas de diseño institucional, pues de acuerdo con el AF la FGN integra el CNGS, pero no es miembro de la Instancia de Alto Nivel. Esto representa una limitación que restringe la posibilidad de interlocución directa entre el Comité de Impulso a la Investigaciones que lidera la FGN y el SISEP, pues es la Instancia de Alto Nivel y no la CNGS quien funge como la cabeza del sistema encargándose de la coordinación de los distintos componentes (UIAF, 2023).

Además de esta limitada coordinación, la ST destaca algunas dificultades en materia del desempeño de la FGN para resolver los casos de crímenes contra líderes sociales y firmantes de paz que hacen que los niveles de impunidad sigan siendo altos. Según información de la UEI, de los 901 casos de homicidios de líderes sociales que investiga, la FGN ha tomado decisiones judiciales en 547 que califica bajo la categoría de casos esclarecidos⁶. Sin embargo, dentro de esta ca-

⁵ De acuerdo con la Fiscalía, el Comité se encuentra conformado por la Vicefiscal General de la Nación, los delegados contra la Criminalidad Organizada y para la Seguridad Territorial y los directores de la Unidad Especial de Investigación, Políticas Públicas y Estrategia, de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada y la directora especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Dentro de sus funciones tiene la articulación de estrategias para la investigación de homicidios y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, en reincorporación y de quienes ejercen política y oposición a través de la selección de casos para el impulso procesal; la articulación para impulsar las actividades investigativas e informar anualmente las acciones realizadas al Fiscal General de la Nación y a la delegada presidencial del SISEP. La CNGS puede remitir casos al Comité y la Vicefiscal General de la Nación podrá reunirse con organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos y partidos políticos (UEI Rad. No. 2023576000774, 2023).

⁶ La categoría de “esclarecimiento” que maneja la FGN da lugar a malentendidos en materia de lucha contra la impunidad, pues incluye cualquier tipo de decisión judicial: desde la apertura de indagaciones hasta sentencias condenatorias. Esta ST considera importante los avances en las etapas que corresponden a estos proce-

tegoría, sólo 126 reportan condenas, mientras que los 138 casos restantes se encuentran en etapas de indagación, 71 están en investigación y 70 en juicio. Al revisar estas cifras, se constata que el 86% de los casos de homicidios de liderazgos sociales sigue en la impunidad, pues no cuenta con condenas para los presuntos responsables materiales o intelectuales. Un porcentaje similar se reporta para los homicidios de firmantes de paz, pues de los 371 casos que la UIE reporta sólo 47 cuentan con condenadas, lo cual muestra que un 87% se mantiene impune (UEI Rad. No. 2023576000774, 2023).

En materia de *prevención*, componente que establece el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, la ST destaca que la Defensoría del Pueblo continuó ejerciendo su funcionamiento a través de la emisión de 39 alertas tempranas. No obstante, se observaron algunas dificultades asociadas a con dos aspectos: (i) el rezago temporal entre la recolección de la información y la publicación de alertas, lo cual limita la posibilidad de una respuesta oportuna, pues transcurre mucho tiempo entre el riesgo observado y el llamado para atenderlo; (ii) la naturaleza genérica de algunas recomendaciones que la Defensoría señala en sus alertas, las cuales dificultan la toma de decisiones de las instituciones competentes al encontrar dificultades para definir las rutas de acción.

En lo que se refiere al funcionamiento de la Respuesta Rápida a la alertas, en cabeza de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida, encargados de atender estas advertencias, persisten desafíos en materia institucional como: (i) la falta de articulación entre los gobiernos locales y nacional de forma oportuna y eficaz para la respuesta a las recomendaciones y riesgos señalados en las alertas; y (ii) las restricciones presupuestales y humanas que enfrentan los gobiernos subnacionales, factor que les impide desplegar acciones de prevención y protección encaminadas a evitar la materialización de los riesgos advertidos.

En lo que corresponde al componente de *protección* que establece medidas de protección individual y colectivas para personas que enfrentan riesgos por su actividad política, esta ST identificó avances importantes en la reactivación del Decreto 660 de 2018. El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios definido en este decreto ofrece oportunidades para propiciar una mayor articulación entre las organizaciones sociales y diferentes instituciones del Estado. Al tiempo, tiende puentes entre las prácticas y estrategias de autoprotección de las comunidades con la oferta estatal de protección, enfatizando la necesidad de trabajar en el ámbito submunicipal, a

sos judiciales, pero destaca que la impunidad sólo disminuirá a medida que se reporten un mayor número de condenas en contra de los responsables materiales y/o intelectuales de estos crímenes.

nivel de veredas y corregimientos, escala donde se han venido materializando los riesgos de violencia. Además, contiene una visión preventiva y colectiva de la protección que permitiría superar lo que hasta el momento ha sido una estrategia insuficiente orientada por una lógica mucho más reactiva e individual.

En relación con las medidas de protección material, hasta junio de 2023 la Unidad Nacional de Protección (UNP) informó a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) que implementó medidas de protección para 566 de los 628 líderes sociales identificados con niveles de riesgo extremo, extraordinario o inminente, y que subsanó 27 rezagos acumulados en períodos anteriores. Estas acciones se llevaron a cabo en 186 municipios distribuidos en 31 departamentos. Aunque significativas, las intervenciones de la UNP enfrentaron dificultades inherentes a la subcontratación de algunos servicios, como el alquiler de vehículos blindados, y las complicaciones de acceso y orden público en las regiones de residencia de las personas en riesgo.

Finalmente, en cuanto al componente de *evaluación y seguimiento* que establece la conformación de un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, la ST observa con preocupación que continúa siendo uno de los componentes del SISEP que menos desarrollos presenta. Según la información proporcionada a la ST por la UIAF, se tiene previsto activar la Comisión de Evaluación y Seguimiento en el mes de diciembre (UIAF, 2023), sin embargo, con corte al 15 de diciembre esta instancia no se materializó. Además, en esa misma reunión la UIAF comunicó que actualmente se dispone de un documento con lineamientos generales para dicha Comisión, el cual se encuentran en proceso de consolidación. La persistencia en la falta de conformación del Sistema de Planeación y de la Comisión se erige como uno de los principales incumplimientos para la implementación integral del SISEP, pues afecta el funcionamiento del sistema en su totalidad ya que sin este componente no se cuenta con claridad respecto a los criterios relevantes para medir el impacto de los programas que forman parte del SISEP, ni cómo se puede garantizar la mejora del desempeño de las diversas agencias, instituciones y entidades que convergen en él.

Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ST considera que en lo que corresponde al funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política según lo dispuesto en el A.F. este subtema se califica como ***iniciado con avances, retrasos y en correspondencia parcial con el A.F.***

Con *avances* porque durante este año se registraron actividades entre las que se destacan que la Instancia de Alto Nivel del SISEP haya sesionado en sep-

tiembre de 2023 y el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios se haya reactivado y avance con miras a su pronta implementación territorial. Con *retrasos* porque aún no se han conformado el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Desempeño del SISEP, lo que no ha permitido que se publiquen los informes anuales sobre las afectaciones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos según lo dispuestos en los indicadores BE 21 y BE 20 del PMI. Y en *correspondencia parcial* por los retrasos recién señalados, pero también porque el SISEP no consigue ser un espacio de articulación efectivo, dado que no todos sus componentes avanzan al mismo ritmo y persisten niveles altos de impunidad en las investigaciones sobre crímenes contra firmantes de paz y líderes y lideresas sociales, victimizaciones que mantienen niveles elevados en el país.

2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2)

93

Sobre este tema particular se evidenciaron desarrollos y avances asociados a algunos de sus subtemas para el 2023. En septiembre se radicó en el Congreso un proyecto de ley estatutaria de garantías para la manifestación pública, producto de un ejercicio de consulta ciudadana liderado por el Ministerio del Interior (AF 2.2.2) y esta cartera inició un proceso similar para el diseño de una ley estatutaria de participación ciudadana que favoreciera las organizaciones y movimientos sociales (AF 2.2.1).

Por otro lado, el Departamento Administrativo de Función Pública informó a través del SIPO que brindó asistencia técnica a diferentes entidades para la elaboración de los informes sobre el cumplimiento de los compromisos de paz entre 2018-2022 y actualizó el micrositio del Sistema de Información de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP) con la publicación de 47 informes nacionales y 125 territoriales, los cuales fueron realizados por las diferentes entidades responsables (AF 2.2.5).

Asimismo, de acuerdo con los reportes realizados por las instituciones en el SIPO, se resalta la apertura de espacios de difusión de contenidos de cultura de paz en el sistema de medios públicos RTVC (AF 2.2.3); Las acciones desarrolladas por el Ministerio del Interior para recoger insumos con los Consejos Territoria-

les de Paz orientados a la construcción del Plan de Acción de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (AF 2.2.4); y la expedición de lineamientos y recomendaciones de parte del Departamento Nacional de Planeación en relación con la necesidad de incluir nuevos sectores en los Consejos Territoriales de Planeación (AF 2.2.6).

2.1. Enfoque de género

En el período cubierto en este informe se identifican elementos que dan cuenta de la incorporación del enfoque de género los cuales, pese a su relevancia, deben profundizarse. Durante el proceso de consulta ciudadana para la construcción de la ley estatutaria de garantías para la manifestación pública participaron organizaciones e iniciativas de mujeres y de personas LGBTQ+. En el articulado de esta ley se incluyó este enfoque de manera especial en el capítulo de acceso a la justicia de quienes sean víctimas en el marco del ejercicio del derecho a la protesta.

Por su parte, respecto a la promoción de la reconciliación y no estigmatización, específicamente en lo que corresponde a la estrategia dirigida a combatir la estigmatización de grupos en condición de vulnerabilidad o discriminados como mujeres y población LGBTQ+ según lo establecen los indicadores BG 3 y BG 4 del PMI, se destacan las siguientes acciones: (i) la metodología de la territorialización de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización que incluye el enfoque de género; (ii) la campaña de medios dirigida por la RTVC para combatir la estigmatización que hace énfasis en los efectos que tienen los estereotipos negativos en mujeres y población LGBTQ+; (iii) la realización de la primera convención nacional de organizaciones LGBTQ+, con el auspicio del Ministerio del Interior, dentro de la cual se acordó la creación del Sistema Nacional de Participación LGBTQ+ y se reafirmó el compromiso con los esfuerzos en la construcción de paz en el país (Ministerio del Interior, 2023c).

94

2.2. Enfoque étnico

Aunque en el ejercicio de consulta ciudadana, los pueblos étnicos consideraron que la Ley de Garantías para la Manifestación Pública debía pasar por el proceso de consulta previa, el proyecto se radicó en el Congreso sin cumplir con este requisito. Los líderes de la iniciativa argumentaron que no era una condición que impidiera el inicio del trámite legislativo y que, a su parecer, el articulado ya incorporaba algunos elementos relevantes en cuanto al enfoque étnico, según se establece en el artículo 5 del Proyecto de ley estatutaria (270/23).

En relación con la apertura de espacios de radiodifusión para la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, la RTVC, informó por medio del SIIPO que, a través de sus emisoras, Radio Nacional de Colombia y

Radiónica, compartió contenidos en 61 espacios para visibilizar el trabajo de los pueblos étnicos en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bogotá, Caldas, Caquetá, Cauca, Guaviare, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Tolima.

Sin embargo, en lo que respecta a los espacios en canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos, no se observó ningún avance en 2023. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) informó en el SIPO que la razón principal para el incumplimiento de este compromiso radica en que las instituciones estatales con competencia en pueblos étnicos, como la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del MinInterior, no han solicitado ningún espacio para la difusión de contenido.

En cuanto al fortalecimiento de veedurías ciudadanas en pueblos étnicos, durante el presente año el Departamento de Función Pública informó por medio del SIPO que se realizaron capacitaciones a 10 pueblos étnicos y se llevó a cabo un taller de control social con enfoque étnico en el municipio de San José del Guaviare. En total, entre 2019 y 2023, se hizo trabajo de formación a 117 pueblos y comunidades étnicas, cumpliendo así con la meta del indicador del PMI en un 106%.

Finalmente, de manera similar al análisis en enfoque de género, esta ST identificó acciones encaminadas a la promoción de la reconciliación y no estigmatización, especialmente en relación con la socialización territorial de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. En este proceso, se destacó la campaña de medios dirigida a la RTVC para combatir la estigmatización, en la que se enfatiza en los efectos que los estereotipos negativos tienen en las comunidades estigmatizadas e históricamente excluidas como los pueblos indígenas y comunidades NARP (Ministerio del Interior, 2023a).

2.3. Análisis de la promoción de la reconciliación y no estigmatización

(2.2.4)

En lo relativo a este ítem se priorizó el análisis en el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), los Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia (CTPRC) y la puesta en marcha de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Este análisis implica un asunto vital para la coyuntura actual del país en cuanto a que la estigmatización es una de las condiciones que habilita parte de la violencia que afecta la actividad política en general y, sobre todo, aquella que ejercen sectores clave para la implementación del AF, como los firmantes de paz y diversos liderazgos sociales.

En relación con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se informa que solo sesionó una de las cuatro veces que debía reunirse en el año, según lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 885 de 2017. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en respuesta al Derecho de Petición OFI23-00205727 de 2023, informó que la única sesión ejecutada tuvo cuatro objetivos: elegir nuevos miembros del CNPRC, reactivar algunas comisiones, socializar su reglamento interno con los nuevos consejeros y consejeras y actualizar su plan de trabajo. Sobre este último punto, la OACP indica que se establecieron una serie de actividades relacionadas con la vinculación de los Consejos Territoriales de Paz a los procesos de diálogo y negociación que se desarrollan con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el autodenominado Estado Mayor Central (EMC).

En este contexto, la OACP informó que entre agosto de 2022 y septiembre de 2023 se dio asistencia técnica a 60 de los 707 CTPRC⁷ formalmente constituidos. A pesar de que la OACP no tiene competencia directa en su funcionamiento más allá de la asistencia técnica, pues estos consejos dependen de gobernaciones y alcaldías, esta buscó promover su vinculación a la política de Paz Total del actual Gobierno Nacional (OFI23-00205727, 2023). Uno de los desafíos identificados por esta ST es la falta de información estandarizada y sistematizada que proporcione un panorama completo sobre el funcionamiento de los 707 consejos territoriales formalizados

Al consultar con la presidenta del Comité Técnico del Consejo Departamental del Cesar y con la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FI-CONPAZ), organización que en el marco del programa CONPAZ acompañó técnicamente a 125 CTPRC hasta julio del 2023, se corroboraron algunas dificultades que hacen que los CTPRC funcionen de manera desigual entre departamentos y municipios. La causa de esta dinámica se encuentra en: (i) la dependencia de la voluntad de alcaldes y gobernadores; (ii) los costos que deben asumir las personas de la sociedad civil que participan en estos consejos dado que, generalmente, no reciben ningún tipo de apoyo; (iii) los riesgos que muchas veces representa la presencia de grupos armados ilegales; y (iv) el cambio de los funcionarios de enlace de la OACP asociados al cambio de gobierno, pues la falta de claridad institucional y la salida de enlaces territoriales ha afectado el apoyo técnico que antes funcionaba.

En lo concerniente a la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, adoptada tardíamente a través del Decreto 1443 de 2022 (según el PMI debía implementarse en 2021), se registró como avance la socialización territorial a cargo del Ministerio del Interior durante este año.

⁷ Consejos ubicados principalmente en los departamentos de Valle de Cauca, Chocó, Cauca, Santander, Norte de Santander, Tolima, Antioquia, Meta, Putumayo, Nariño, Cesar, Bolívar, Sucre

A través del SIPO el MinInterior reportó la recolección de insumos, en colaboración con consejeros y consejeras de paz de los departamentos de Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Tolima, para la construcción del plan de acción de la Política Pública mencionada. También señaló la definición de una metodología y sesiones del Comité Técnico de la Política, con lo cual se inició la elaboración de un primer borrador del plan de acción, que contó con la colaboración de aliados como la Iglesia Católica, la Organización de Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal. Este proceso de socialización para la territorialización de la política fue acompañado por el programa CONPAZ, brindando asesoría para la actualización de los planes de acción de algunos CTPRC de cara a la implementación de la Política. En consecuencia, el proceso de territorialización se percibe como una oportunidad para asignar tareas concretas a los CTPRC y consolidarlos como estructuras fundamentales para la construcción de paz a nivel local.

Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, la ST considera que respecto al funcionamiento del CNPRC, los CTPRC y la puesta en marcha de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, el subtema de promoción de la reconciliación y no estigmatización se encuentra ***iniciado con avances, retrasos y en correspondencia parcial con el Acuerdo Final***.

97

Con *avances* en cuanto a que el CNPRC actualizó su plan de trabajo, se realizaron sesiones de sensibilización con algunos de los CTPRC sobre algunos procesos de la Paz Total y se inició la territorialización de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización durante este 2023. Con *retrasos* porque la territorialización se inició apenas este año, cuando, en principio, debía haberse implementado en 2021 según el indicador del PMI. Finalmente, en *correspondencia parcial* pues los avances reportados no están completamente ajustados a lo dispuesto por el AF ni a sus desarrollos normativos posteriores: el CNPRC no ha sesionado con la frecuencia que lo establece el Decreto 885 de 2017; los CPTRC reportan un funcionamiento desiguales en el territorio según la voluntad de alcaldes y gobernadores, a lo cual se añade la salida de los enlaces territoriales de la OACP desde la llegada del nuevo gobierno, lo que ha limitado el acompañamiento técnico de los CPTRC.

3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3)

En lo relativo al fomento de un mayor pluralismo político (AF 2.3.1), vale la pena señalar que en las elecciones de octubre de 2023 fueron 35 los partidos políticos que tuvieron la oportunidad de ofrecer avales, 19 más de los que pudieron hacerlo en 2019 cuando había 16 partidos con personería jurídica. Aunque esto parece positivo, implica un reto en materia de participación política, reforma política y del órgano electoral. De un lado, porque el número de partidos no necesariamente representa una mejor y mayor representación de las ciudadanías en la democracia, y, por otro lado, porque indica que el sistema político después de siete años de la firma del Acuerdo ha tenido grandes cambios, lo que implica que algunas recomendaciones realizadas en el A.F. deben ser analizadas en el contexto actual.

En cuanto a la promoción de la participación electoral (AF 2.3.2), la Registraduría Nacional implementó Jornadas Móviles de Atención y Registro a la Población Vulnerable (indígenas, afrodescendientes, víctimas de conflicto armado, campesinos, habitantes de calle, Rom y población carcelaria) en las que cedularon a 4.743 personas (Registraduría Nacional, 2023b) y crearon 159 nuevos puestos de votación en 22 departamentos (Registraduría Nacional, 2023a).

Por su parte, para garantizar mayor transparencia de los procesos electorales (AF 2.3.3), la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales presentó el Plan Nacional de Garantías Electorales, en el cual se activó la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel), la Ventanilla Única Electoral Permanente y se adelantaron trámites para garantizar la veeduría internacional. Finalmente, en lo relacionado con la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4), el senador Humberto de la Calle, junto a otros congresistas, radicaron ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No 171/2023C, por el cual se busca garantizar la independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) conforme los lineamientos establecidos por la Misión Electoral Especial (MEE) que dispuso en el AF.

3.1. Enfoque de género

En materia de inclusión del enfoque de género, durante el período que aquí se da cuenta, se reportaron algunas actividades que buscaron promover la participación paritaria entre mujeres y hombres en las pasadas elecciones. El Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales de la Registraduría Nacional, en cola-

boración con el CNE; la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); la Secretaría de la Mujer de Bogotá y la Organización Artemisa realizaron el curso *Campañas Políticas con Enfoque de Género* (Registraduría Nacional, 2023a); a la par que el Ministerio de Interior realizaba, entre enero y junio de 2023, 33 talleres de liderazgo político para las mujeres, enfocados en más de 70 organizaciones en diferentes municipios del país.

Estas actividades contrastan con lo observado en la jornada electoral del pasado 29 de octubre, las cuales, pese a marcar récord en cuanto al número de candidatas electas (de las 128.208 aspiraciones políticas, el 34% fueron mujeres) los resultados muestran que todavía se está lejos de la paridad en política entre hombres y mujeres. De acuerdo con el análisis de Chitiva Londoño *et al.* (2023) a solo 6 de las 32 gobernaciones y 146 de las 1099 alcaldías accedieron mujeres, quienes fueron principalmente avaladas por los partidos tradicionales como Liberal y Conservador. En lo relativo a Concejos y Asambleas, estas mismas autoras, señalaron que 85 mujeres fueron elegidas diputadas, frente a 333 hombres electos, siendo la única asamblea paritaria la del departamento de Magdalena. Además, aunque hubo un incremento del 2% en el número de mujeres en concejos, las 2410 candidatas electas solo representaron una cuarta parte del total. Estas cifras reflejan las barreras que enfrentan las mujeres que aspiran a cargos públicos y que la actual ley de cuotas, que exige que al menos un 30% de las listas a cuerpos colegiados (concejos y asambleas departamentales) sean mujeres, sigue siendo insuficiente.

En cuanto a lo sucedido con las personas de orientación sexual diversa también se incrementó en el número de aspiraciones, pero con pocos avances en cuanto a la probabilidad de ser elegidas. Aunque hubo un crecimiento del 150% de las aspiraciones con 200 candidaturas LGBTIQ+ (Caribe Afirmativo, 2023) sólo 20 resultaron elegidas, diez menos que en las elecciones de 2019 y, en ninguna logró ocupar cargos en alcaldías de ciudades principales, o gobernaciones. No sólo el estigma de la que son objeto personas con orientaciones sexuales diversas pesó en estos resultados, también lo hizo la violencia política y los discursos de odio. Caribe Afirmativo denunció que esto impactó negativamente estos comicios porque obstaculizó los procesos de autorreconocimiento de las personas LGBTIQ+ y desincentivó la participación de un mayor número de aspirantes (Caribe Afirmativo, 2023).

Uno de los principales retos en esta materia ha sido el desarrollo de una reforma política que permita avanzar en materia de paridad de género, tal como lo establecen las recomendaciones de la MEE. A la fecha, todos los proyectos ley presentados ante el Congreso de la República bajo estas recomendaciones han sido archivados.

A pesar de ello, y aunque no se encuentra relacionado con las recomendaciones hechas por la MEE, la ST ve como algo positivo que, en la pasada legislatura, la bancada de mujeres en el Congreso lograra la aprobación del Proyecto Ley Estatutaria de “Paridad Ya” (349/23 en Cámara y 93/22 Senado). Este proyecto establece que para 2026 se incrementará la representación de las mujeres en un 50% en cargos de máximo nivel decisorio del Estado y que las listas donde se elijan menos de 5 curules deberán incluir mínimo una mujer. Pese a que este proyecto no representa la paridad que busca el AF, sí da cuenta de capacidades del Congreso para impulsar una reforma política que promueva la participación efectiva de mujeres. En esta misma línea, en el mes de mayo fue aprobado el proyecto ley mediante el cual “Se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política” (006/2022 Senado y 320/22 Cámara).

3.2. Enfoque étnico

La ST identificó pocos avances en la incorporación del enfoque étnico en lo que se refiere al tercer tema del punto dos del AF., lo cual da cuenta de un asunto urgente, pues además de los riesgos y la estigmatización en contra de los pueblos étnicos, su participación electoral y política enfrenta otras barreras como los obstáculos que encuentran para aspirar como candidatos o ejercer su derecho al voto.

De acuerdo con la información de la Registraduría Nacional de Colombia, procesada por la MOE (2023a), se identificaron 1006 candidaturas con pertenencia étnica o racial, de las poco más de 128.000 candidaturas reportadas, es decir, apenas un 0,8% del total de aspirantes. Una cifra que muestra la persistencia de barreras para que personas con pertenencia étnica puedan aspirar a cargos públicos en Colombia.

Por otra parte, a pesar de que la Registraduría reportó en el SIPO que se crearon 28 nuevos puestos de votación para pueblos étnicos en Nariño, Córdoba, Cesar, Cauca y Casanare, la MOE advirtió que en el 86,5% de los resguardos indígenas y el 51,4% de los consejos comunitarios no se contaron con puestos de votación. Una cifra que muestra que persistencia dificultades de ejercer el voto al interior de estos resguardos y consejos comunitarios que afectan el derecho a elegir a sus representantes.

3.3. Análisis de reforma al régimen y de la organización electoral (2.3.4)

Uno de los compromisos pendientes del Acuerdo en relación con este tercer tema tiene que ver con la necesidad de reformar el régimen y la organización electoral, especialmente en lo que tiene que ver con aislar al CNE de la influencia directa que en él tienen los partidos, quienes se supone debe vigilar. Un asunto

sobre el que llamó la atención la MEE que se derivó del Acuerdo y que, con ocasión de las pasadas elecciones locales volvió a ser tema de debate, pues hubo reparos y controversias sobre las decisiones del CNE de inhabilitar a varios candidatos y candidatas.

Aunque se puede comprender que estos retrasos son consecuencia de la gran cantidad de casos por resolver, es necesario reconocer que el CNE recibió numerosas solicitudes de revocatoria. Algunos sectores han señalado la necesidad de transformar la composición partidista del CNE, ya que podría haber afectado la transparencia e independencia de las decisiones tomadas respecto a algunas candidaturas inhabilitadas (El Espectador, 2023).

Sobre esta materia, el Proyecto de Ley No. 171/2023C, presentado por el senador Humberto de la Calle y otros congresistas, apunta a garantizar la independencia del CNE conforme los lineamientos establecidos por la MEE. El Proyecto propone específicamente: (i) un nuevo modelo para la selección de los magistrados, basado en un concurso de mérito que sería la base para que, en un segundo momento, cada una de las cortes elija a tres aspirantes con las mejores competencias para el cargo; (ii) un nuevo régimen de inhabilidades para ser magistrado o magistrada del CNE con el fin de limitar la influencia partidista en su composición y decisiones; (iii) mayor autonomía presupuestal, administrativa y organizativa, pues actualmente depende de la Registraduría Nacional; y, (iv) nuevas competencias para que el CNE ejerza un control efectivo de las actuaciones y decisiones de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el marco del desarrollo de los procesos electorales.

Aunque la ST reconoce que este proyecto aborda uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo y la MEE, también observa un escenario legislativo adverso porque la propuesta busca modificar los intereses de los partidos políticos que se benefician del funcionamiento actual del órgano electoral. En consecuencia, sin el respaldo del Gobierno Nacional en el Congreso de la República, es muy probable que las recomendaciones de la MEE sigan sin obtener los desarrollos normativos necesarios. Esta preocupación aumenta en la medida que el proyecto aún no ha sido citado para su primer debate y, según el senador De la Calle, el Gobierno Nacional aún no ha brindado su apoyo a la iniciativa parlamentaria (El Tiempo, 2023).

Conclusiones:

Por esa razón, esta ST califica la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4) como un subtema *iniciado con avances, a tiempo y en correspondencia parcial* a lo establecido en el A.F.

Con *avances* porque la presentación del proyecto de ley mencionado constituye un esfuerzo de iniciativa legislativa para materializar una parte de las recomendaciones que dispuso la MEE en su informe de 2017. A *tiempo* porque la reforma no está sujeta a ningún tipo de plazo específico ni en el AF ni en el PMI. Y en *correspondencia parcial* pues las recomendaciones entregadas por la MEE en 2017 en las que el proyecto de ley apunta a que el CNE sea una entidad autónoma, independiente, pero desiste de la idea de crear una Consejo Electoral Colombiano y una Corte Electoral como sugirió la MEE.

4. Oportunidades de mejora

Los obstáculos y dificultades identificados por esta ST en los avances reportados para cada uno de los tres subtemas priorizados en este informe constituyen, a su vez, oportunidades para mejorar el alcance y ritmo de la implementación de aquellas disposiciones del AF. A continuación, se destacan las oportunidades de mejora más pertinentes para cada uno de los subtemas priorizados en este informe.

Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (2.1.2)

Los componentes del SISEP avanzan a ritmo desigual, lo cual dificulta su articulación interna y, también, su coordinación externa con otras políticas del actual Gobierno como la Política de Seguridad y Defensa y la Política de Paz Total. Para el avance en una mejor coordinación:

- Se requiere una evaluación exhaustiva de la arquitectura institucional actual en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política y la protección de los derechos humanos. Esto facilitaría el desarrollo de ajustes pues brindaría un panorama institucional más claro y permitiría avanzar en la solución de los problemas de diseño institucional, principalmente aquellos asociados a las complejidades burocráticas del sector seguridad, las dificultades de articulación interinstitucional y la duplicidad de espacios y funciones.
- Es imperativo asegurar la efectiva implementación de todas las instancias del SISEP a través de la promulgación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y el Comité de Impulso de las Investigaciones.
- Una herramienta para combatir los crímenes en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y de firmantes de paz es la reducción de la

impunidad en las investigaciones para dar con los responsables materiales e intelectuales. Esto conlleva a que además de los esfuerzos en las instancias de seguridad en materia de prevención y protección haya un enfoque en las instituciones de justicia. De tal forma es necesario avanzar en: (i) Garantizar la efectiva implementación del Comité de Impulso de las Investigaciones, el cual debe contar con una efectiva articulación con el SISEP, y (ii) que la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación tenga mayor articulación con los demás componentes del SISEP, además de mayor apertura para la participación tanto de organizaciones sociales como de víctimas directas e indirectas de las agresiones que investigan en las actividades desarrolladas.

Promoción de la reconciliación y no estigmatización (2.2.4)

En un escenario de creciente convulsión política que limita las posibilidades de implementación efectiva del Acuerdo, resulta fundamental el rol del CNPRC, de los CTPRC y la puesta en marcha de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, pues son las instancias llamadas para transformar una cultura política poco amigable con el disenso que se funda en estereotipos negativos frente a ciertos sectores marginados.

- Aunque el CNPRC continúa activo, cuenta con un plan de trabajo y algunos nuevos miembros, no ha sesionado con la frecuencia definida en el artículo 5 del Decreto 885 de 2017. Con esto se pierde la oportunidad de fortalecer los vínculos entre sus miembros, los cuales son necesarios en el cumplimiento de sus funciones. Resulta fundamental que la OACP, con base en el Decreto 885 de 2017, propenda por el fortalecimiento de esta instancia brindando facilidades para que se reúna con una mayor frecuencia y visibilizando públicamente su importancia ante otros funcionarios del Estado, organizaciones sociales y la opinión pública.
- La llegada de nuevos alcaldes y gobernadores en enero de 2024 constituye una oportunidad para el posicionamiento del rol de los CTPRC, cuya activación y buen funcionamiento dependen de la voluntad de estos mandatarios. Lo anterior, acompañado de incentivos no necesariamente económicos, pero sí simbólicos y logísticos que motiven una mayor participación de los miembros de la sociedad civil, podría generar una presión complementaria “desde abajo” que contribuya a que sean tenidos en cuenta por los nuevos mandatarios. Asimismo, es fundamental que la OACP avance en un diagnóstico de los CTPRC y aclare su estructura institucional respecto de los CTPRC que permita a las consejeras y consejeros de paz, gobernadores, y

alcaldes conocer quiénes son las y los funcionarios delegados en caso de requerir acompañamientos técnicos para garantizar el efectivo funcionamiento de los CTPRC.

Cambios al régimen y la organización electoral (2.3.4)

Las elecciones locales volvieron a poner de presente la necesidad de tener un CNE independiente, autónomo y con mayores recursos. Aunque no es suficiente, el compromiso de un puñado de congresistas que volvieron a presentar un proyecto de ley para avanzar en esta dirección es una buena noticia y una oportunidad para no dejar marchitar esta iniciativa del AF.

- Convendría que desde el Ejecutivo Nacional se apoye este proyecto con el fin sumar aliados en el Legislativo. Un buen argumento para posicionar este proyecto de ley es la importancia de fortalecer la neutralidad e idoneidad de las autoridades electorales del país de cara a los comicios de 2026, los cuales según se proyecta serán altamente competitivos.
- El sistema político, dada la proliferación de partidos, cuenta con nuevos retos que deben ser tenidos en cuenta en las propuestas de reforma al régimen y la organización electoral. Esto puede ser visto como una oportunidad si desde la sociedad civil, la academia y el Gobierno Nacional se catapultan en la agenda pública la evaluación y ajuste de las propuestas de la MEE a la luz del contexto del sistema político colombiano 7 años después de la firma del Acuerdo Final.

Bibliografía

- Amnistía Internacional. (2023). Colombia: Esperanza bajo riesgo: La falta de un espacio seguro para defender derechos humanos en Colombia continúa. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/7248/2023/es/>
- Castañeda Franklin. [@FranklinCastaV]. (26 de octubre de 2023). Nos reunimos como Comité Técnico del Decreto 660: Seleccionamos a más de 50 comunidades y organizaciones de diferentes departamentos para el inicio del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. <https://t.co/7OMC7A6G9I> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/FranklinCastaV/status/1717570744907972852>
- Castañeda, Wilson. (2023). Del Clóset a la Política: Informe preelectoral elecciones territoriales 2023. Corporación Caribe Afirmativo. <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-PREELECTORAL2010.pdf>
- Chitiva Londoño, María José; Galvis, Manuela y Londoño, María Antonia. (8 de noviembre de 2023). La participación de mujeres se estancó, pero el cuidado entró en la agenda. La Silla Vacía. <http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-participacion-de-mujeres-se-estanco-pero-el-cuidado-entro-en-la-agenda/>
- Defensoría del Pueblo. (13 de octubre de 2023a). Entre enero y septiembre del 2023 se presentaron 156 confinamientos en Colombia, 31% más que en el mismo periodo del 2022. Defensoría. <https://www.defensoria.gov.co/-/entre-enero-y-septiembre-del-2023-se-presentaron-156-confinamientos-en-colombia-31-m%C3%A1s-que-en-el-mismo-periodo-del-2022>
- Defensoría del Pueblo. (2 de noviembre de 2023b). Defensoría lanzó app para denunciar hechos de violencia de género. Defensoría. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-lanz%C3%B3-app-para-denunciar-hechos-de-violencia-de-g%C3%A9nero>
- El Espectador. (12 de octubre de 2023). Mininterior plantea reformar CNE: “Injusto que decidan quién puede ser o no candidato”. El Espectador. <https://www.elespectador.com/politica/mininterior-plantea-reformar-cne-injusto-que-decidan-quien-puede-ser-o-no-candidato/>
- El Tiempo. (30 de agosto de 2023). “Por origen partidista, CNE carece de independencia”: Humberto de la Calle. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-origen-partidista-cne-carece-de-independencia-humberto-de-la-calle-801109>
- Erazo, Katerin. (11 de julio de 2023). Gobierno anuncia rediseño del decreto 660 del 2018: ¿En qué consiste? Pares. Fundación Paz & Reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/gobierno-anuncia-rediseño-del-decreto-660-del-2018-en-qué-consiste>
- Instancia Especial de Mujeres. (2023). Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios. Instancia Especial de Mujeres.

- Ministerio del Interior. (2023a). Propuesta concepto Convivencia, reconciliación, y no estigmatización. <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/2/11>
- Ministerio del Interior. (5 de julio de 2023b). Jornadas territoriales para construir el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/jornadas-territoriales-para-construir-el-plan-de-accion-del-programa-integral-de-garantias-para-mujeres-lideresas-y-defensoras/>
- Ministerio del Interior. (17 de septiembre de 2023c). Tras primera Convención Nacional, nace en Colombia el Movimiento Social LGBTIQ+. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/tras-primera-convencion-nacional-nace-en-colombia-el-movimiento-social-lgbtqi/>
- Ministerio del Interior. (19 de septiembre de 2023d). 'Defensoras de Nuestra Colombia', la revista de MinInterior que reconoce la labor de las lideresas sociales. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/defensoras-de-nuestra-colombia-la-revista-de-mininterior-que-reconoce-la-labor-de-las-lideresas-sociales/>
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023a). Como va la población con pertenencia étnica o racial en el acceso al poder político. MOE. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/2023.10.12-Como-va-la-poblacion-con-pertenencia-etnica-o-racial-en-el-acceso-al-poder-politico-2.pdf>
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023b). MOE rechaza alteraciones al orden público e invita a campañas a usar los mecanismos legales para resolver sus inconformidades en escrutinios. MOE. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/2023.10.31-COMUNICADO.pdf>
- Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023c). Quinto informe preelectoral de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el 2023 (29 de octubre 2022 -29 de septiembre 2023). <https://www.moe.org.co/quinto-informe-preelectoral-de-violencia-contra-liderazgos-politicos-sociales-y-comunales-en-el-2023-29-de-octubre-2022-29-de-septiembre-2023/>
- ONU Derechos Humanos Colombia. (15 de agosto de 2023). Análisis de la situación de DD.HH. en Colombia, del 1 de enero al 30 de junio de 2023. [Presentación] . <https://www.youtube.com/watch?v=QVTSb6oYgoI>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023a). Indicadores SIPO: Reporte primer trimestre 2023.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023b). Informe Sistema Integrado de Información para Postconflicto-SIPO vigencia 1 trimestre—2023.
- Unidad de Implementación del Acuerdo Final (UIAF). (11 de noviembre de 2023). F5 semana del 29 de octubre al 4 de noviembre del 2023. [Informe audiovisual]. <https://www.youtube.com/watch?v=WPU1g6jzgKk>

PUNTO 3

Fin del Conflicto

1. Introducción

El Punto 3 del Acuerdo Final —A.F.— sobre el **Fin del Conflicto**, incluye tres temas. El primero hace referencia al conjunto de medidas adoptadas por las partes con el fin de dar cumplimiento al “Acuerdo sobre **Cese al Fuego** y de **Hostilidades** Bilateral y Definitivo y **Dejación de Armas** entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP” (A.F. 3.1). El segundo, a la “**Reincorporación** de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses” (A.F. 3.2.). En tercer lugar, el “Acuerdo sobre **garantías de seguridad** y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o 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” (A.F. 3.4.).

Para este decimotercer informe, la ST verificó la implementación de este punto en materia de reincorporación social y económica, bienes de las FARC y en garantías de seguridad para el proceso de reincorporación, identificando cuando correspondiera nuevos programas de políticas públicas y la capacidad de gestión pública que pueden impulsar o modificar el ritmo de su implementación.

108

2. Análisis temático

2.1. Tema 1: Reincorporación social y económica

El A.F. (3.2) establece que la reincorporación a la vida civil es un

proceso integral, sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de los excombatientes de las FARC-EP y sus familias. Está orientado al fortalecimiento del tejido social en el territorio y a la convivencia y reconciliación de quienes lo habitan. Se acompaña de la actividad productiva y la democracia local bajo los pilares de libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales (A.F. 3.2. p. 68).

Para este proceso, el A.F. (3.2.2.6) estipula medidas para identificar las necesidades de reincorporación económica y social a la vida civil de los excomba-

tientes de las FARC-EP, entre las que se encuentran: a) censo socioeconómico; b) identificación de programas y proyectos productivos sostenibles; c) desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles; d) programas y proyectos de ECOMUN; y e) proyectos individuales. Además, estableció medidas para la reincorporación temprana (A.F. 3.2.2.7) que comprenden: i) renta básica; ii) asignación única de normalización; iii) seguridad social; iv) planes o programas sociales; y v) pedagogía para la paz, muchas de las cuales han tendido continuidad desde el inicio de la implementación del Acuerdo.

Además, con la finalidad de dar cumplimiento a la reincorporación integral, el Gobierno Nacional expidió el 22 de junio de 2018 la “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)” —PNRSE— (CONPES 3931 de 2018) como el marco que recoge, establece e implementa lo dispuesto en el A.F. Dentro de sus acciones más importantes, esta política planteó : i) Acceso a tierras para la implementación de proyectos productivos, de las asociaciones y cooperativas de las personas en proceso de reincorporación de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente; y ii) Habitabilidad y vivienda rural o urbana para esta población.

2.1.1. Análisis

109

I. Proyectos productivos

La ST encontró que ha aumentado de forma marginal la participación de personas en proceso de reincorporación en proyectos productivos colectivos e individuales durante el período del informe, por lo cual el 77,6% de los excombatientes acreditados ya participan en proyectos (Naciones Unidas, 2023, p. 6). Desde la firma del A.F. al 26 de diciembre de 2023, el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– aprobó 131 proyectos productivos colectivos (10 proyectos aprobados en 2023), de los cuales 124 recibieron apoyo financiero (Naciones Unidas, 2024), la ST no registró información sobre los proyectos que recibieron dicho apoyo durante el período de observación de este informe. Los 124 proyectos que cuentan con esa financiación benefician a 3.973 personas, de las cuales 1.106 (28%) son mujeres (FIP, 2023). La Agencia de Reincorporación y Normalización –ARN– aprobó, durante el mismo periodo, 5.560 proyectos productivos individuales que benefician a 10.722 excombatientes; en 2023 fueron aprobados 333 proyectos (Naciones Unidas, 2024).

El A.F. establece en el punto 3.2.2.6 la implementación de los programas y proyectos productivos sostenibles como una de las necesidades del proceso de reincorporación económica y social para los excombatientes (A.F., 2016, p. 75). La ST reconoce la extensión, aprobada por el CNR el 8 de mayo de 2023, de la asig-

nación básica mensual para personas en proceso de reincorporación hasta diciembre de 2023 (ARN, 2023a). La ST destaca como un avance en cumplimiento de este punto la creación, el 8 de mayo de 2023, por parte de la ARN, del Fondo de Sostenibilidad para los proyectos productivos de excombatientes. El CNR aprobó la estrategia del Fondo, que consta de ocho factores:

- 1) Estabilidad técnica y financiera; 2) Viabilidad a nivel organizativo y asociativo; 3) Procesos adecuados de mercadeo y comercialización; 4) Articulación territorial; 5) Aportes al cierre de brechas y desigualdad (en relación a la población objetivo de los enfoques diferenciales); 6) Acceso a tierras en predios rurales y urbanos; 7) Seguridad; 8) Sostenibilidad ambiental (ARN, 2023a).

Dichos factores deben ser tenidos en cuenta para la formulación de los proyectos productivos, su seguimiento y apoyo desde el Fondo de Sostenibilidad. Por lo tanto, la ARN está desarrollando, desde octubre de 2023, la “Estrategia de Sostenibilidad de Proyectos Productivos” que busca financiar proyectos colectivos que cumplan con los criterios de sostenibilidad establecidos por el Fondo de Sostenibilidad (ARN, 2023f). El 27 de noviembre de 2023 fueron aprobados tres proyectos productivos, por un valor de \$227.818.368, mediante la evaluación de los ocho factores de sostenibilidad establecidos en el Fondo. Los proyectos aprobados se desarrollan en actividades de confección, espacios de mercado y distribución de productos (ARN, 2023g).

Ambas medidas, tanto el Fondo de Sostenibilidad como la Estrategia de Sostenibilidad, buscan fortalecer al “70% de los proyectos productivos colectivos [que] están en riesgo alto de sostenibilidad” (ARN, 2023f), por la falta de capacitaciones y de procesos formativos para los excombatientes en materia socio-productiva, financiera, administrativa y comercial, así como por la dificultad de comercializar sus productos y la falta de programas de asistencia técnica.

La ARN reporta que en la ejecución de la Estrategia de Sostenibilidad en 2023 se han recibido 33 postulaciones de proyectos e iniciativas, de los que 20 cuentan con la aplicación de instrumento de viabilidad al 31 de diciembre de 2023 (10 de ellos cuentan con planes de sostenibilidad) y cinco fueron agendados para febrero de 2024 para la aplicación del instrumento de viabilidad. Además, se han priorizado 15 iniciativas de mujeres que están en proceso de vinculación con la Estrategia (Agencia para la Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024).

La ejecución de la Estrategia es financiada a través de dos convenios, el primero entre la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la ARN, con el que se financian seis planes de sostenibilidad y 30 micro proyectos por un valor de \$5.329 millones. El segundo convenio es entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las

Migraciones (OIM), con el que se financian cuatro planes de sostenibilidad que iniciarán su implementación en el primer trimestre de 2024 por un valor de \$1.200 millones (Agencia para la Reincorporación y Normalización No. 24-000855, 2024).

El mayor reto frente a la sostenibilidad de la reincorporación, la organización y la formulación de proyectos productivos es la dispersión de los excombatientes por todo el territorio nacional. Según cifras de la ARN, con corte al 30 de octubre de 2023, 1.958 personas residen en los AETCR, frente a las 9.934 personas en proceso de reincorporación que residen fuera de ellos (ARN, 2023). Este fenómeno afecta las líneas de productividad escogidas para el desarrollo de proyectos productivos y, por lo tanto, la proyección o sostenibilidad que puedan tener.

En cuanto al funcionamiento de ECOMUN y su apoyo a los proyectos productivos, la ARN, mediante un convenio con el PNUD, creó una línea de apoyo para la estructuración y operación de un fondo rotatorio de crédito para apoyar las 155 formas asociativas adscritas a la cooperativa (Agencia de Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024). Por otro lado, en 2023 la ARN llevó a cabo acciones de acompañamiento y fortalecimiento para las cooperativas de ECOMUN en relación a los ámbitos organizativo, financiero, productivo y comercial. Entre estas acciones de acompañamiento destacan el apoyo a FEDECOMUN en su proceso de organización y planeación del trabajo para 2024 y el acompañamiento a COOAGROPAZ para el alistamiento de una solicitud de crédito (Ibid).

Sin embargo, la sostenibilidad se ve afectada por el riesgo de seguridad para las personas en proceso de reincorporación. La ST registró el caso de 23 integrantes de la Cooperativa COPAGROC y sus familias, en el municipio de Cunday, Tolima, que tuvieron que abandonar el sitio en el que se encontraban debido a “amenazas a su integridad”, lo que representa un retroceso teniendo en cuenta que el predio era de la Cooperativa y venían desarrollando varios proyectos productivos, como el colectivo de piscicultura (CNR-COMUNES, 2023).

En cuanto a las iniciativas en materia productiva y de comercialización que se han implementado, entre el 13 de julio hasta el 23 de julio de 2023, se llevó a cabo la feria AGROEXPO que contó con la participación de productos provenientes de proyectos productivos en piscicultura, ganadería y agricultura de la cooperativa Economías Sociales del Común (ECOMUN). Además, se hizo el lanzamiento de la Tienda Virtual “De mano en mano”, que cuenta con productos provenientes de proyectos productivos (AGROEXPO, 2023). Las ventas en AGROEXPO de los productos de las cooperativas asociadas a ECOMUN alcanzaron alrededor de \$30 millones y durante las ruedas de negocios “se concertaron cerca de 63 reuniones, en las que logramos contactos comerciales para exportación, financiamiento, ventas, trámites de licencias, certificaciones” (ECOMUN, 2023).

Otra iniciativa con la que se contó fue el lanzamiento de la tienda virtual “Trochas”, en la que se comercializan productos de “cuidado personal, alimentos, servicios y manufacturas de los distintos emprendimientos de las asociaciones de firmantes de paz integradas en la [Federación de Economía Solidaria Efraín Guzmán]” (Naciones Unidas, 2023a).

La ARN señaló que con el apoyo de la cooperación internacional llevó a cabo programas de asistencia técnica (PGN, 2023), como el convenio celebrado entre la ARN, el PNUD y la OIM para proveer “asistencia técnica especializada en mercadeo y comercialización de bienes y servicios (...) [para el] desarrollo de marca e imagen, fichas de producto, estudios de mercado, acuerdos y/o alianzas comerciales, giras técnicas, encadenamientos comerciales y participación en ferias empresariales y comerciales” (Agencia de Reincorporación y Normalización No.OFI24-000855, 2024). La ARN también “creó instrumentos de seguimiento independientes para los proyectos productivos individuales y los proyectos productivos colectivos” (PGN, 2023, p. 275) y aumentó la frecuencia de visitas para el seguimiento de la Asistencia Técnica; sin embargo, en el informe no se especifica qué tipo de instrumentos fueron creados ni la frecuencia exacta de las visitas.

La ST registró que durante 2023 “se beneficiaron 1.010 proyectos productivos individuales en asistencia técnica especializada en mercadeo y comercialización de bienes y/o servicios” (Agencia de Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024) mediante convenios suscritos entre la ARN y operadores nacionales. Por otro lado, la ARN implementó “la estrategia de mercadeo y comercialización justa y sostenible” para proyectos colectivos e individuales, en la cual se apoyó la gestión y se hizo acompañamiento a 56 proyectos en ocho espacios comerciales como Agroexpo, Colombiamoda, Feria de Sostenibilidad de la ANDI, entre otras (Ibid).

II. Reincorporación social

Para noviembre de 2023, la ARN reportó que hay 12.060 personas en proceso de reincorporación afiliadas al sistema de salud, lo que representa el 99,6% de las personas en proceso de reincorporación; mientras que el 93,2% de las personas en proceso de reincorporación están afiliadas al sistema pensional (11.294 personas) (ARN, 2023k).

La ST destaca que en materia de salud, el CNR aprobó, en febrero de 2023, mantener la prestación de servicios de salud en los 24 AETCR, que consiste en que cada año se llevan a cabo: i) seis jornadas extramurales complementarias en nueve AETCR (Carrizal, San José De Leones, Llano Grande, Filipinas, Miravalle, Charras, Colinas, La Reforma, Caño Indio) y cuatro jornadas extramurales en 15 AETCR (La Plancha, Urías Rodón, Agua Bonita, El Ceral, El Estrecho, Los Monos, Monterredondo, San José De Oriente, Caracolí, Pondores, La Guajira, La Va-

riante, La Pradera, El Oso, La Fila); ii) contratar un auxiliar de enfermería que prestan sus servicios permanentemente en nueve AETCR; y iii) servicio de ambulancia permanente en seis AETCR (Carrizal, Filipinas, Charras, Colinas, La Reforma, Caño Indio) y servicio de ambulancia al llamado en los 18 espacios territoriales restantes (PGN, 2023). Posteriormente el Ministerio de Salud y Protección Social asignó recursos para el funcionamiento de los esquemas de salud en los 24 espacios territoriales (Naciones Unidas, 2023).

Para octubre de 2023, la ARN reportó que 2.538 personas en proceso de reincorporación están vinculadas a un programa educativo, distribuidas de la siguiente manera: i) 127 en el modelo Arando la Educación; ii) 2.032 en el modelo UNAD Maestro Itinerante; iii) 188 vinculadas a la oferta pública; y iv) 191 en asistencias en educación superior. La ARN señala en este mismo informe que no cuenta con datos de cuántas personas están vinculadas al Modelo de Formación para Adultos (ARN, 2023). Para junio de 2023, 10.325 personas en proceso de reincorporación estaban inscritas en algún nivel educativo: 1.993 personas en básica primaria, 2.704 en básica secundaria, 5.607 en media vocacional y 21 educación superior (FIP, 2023), lo que representa un aumento de 37,7% (7.495) en frente a lo reportado por la ST en su Undécimo Informe de verificación. Por otro lado, para diciembre de 2022 en el programa Formación para el Trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), hay 8.913 personas vinculadas (PGN, 2023).

La PGN señala, a partir de una caracterización hecha por la ARN, que para el 32% de las personas en proceso de reincorporación la carencia de recursos económicos “es una de las principales causas que les impide permanecer estudiando, así como la falta de oferta flexible en el territorio, o por sus ocupaciones, o porque la oferta no va acorde con su proyecto de vida” (PGN, 2023). Relacionado con lo anterior, la caracterización de la ARN también registró que las principales razones de la deserción escolar son: cambios de residencia, el poco gusto por el estudio, el poco tiempo que tienen por el trabajo y el bajo rendimiento académico.

La ARN aprobó un nuevo modelo de apoyo a la seguridad alimentaria en los AETCR, el cual pasó de darse en especie (víveres, productos consumibles, etc.) a un valor fijo de apoyo mensual de \$354.000 para cada excombatiente que tenga un ingreso menor a tres salarios mínimos. Además, se aprobaron apoyos adicionales para mujeres excombatientes embarazadas, para personas en proceso de reincorporación con hijos menores de 12 años y a los adultos mayores en proceso de reincorporación (ARN, 2023a). La ST señala que los recursos entregados como producto en el cambio de modelo en el apoyo a la seguridad alimentaria, en algunos casos donde no hay acceso a suficiente oferta de mercado de productos alimenticios pueden no ser suficientes para que los beneficiarios mantengan el nivel de bienestar que tenían con los productos que les eran entregados en especie.

III. Reincorporación comunitaria

A noviembre de 2023, el pilar ocho de los PDET “Reconciliación, convivencia y construcción de paz” tenía el 35,14% de sus iniciativas con ruta de implementación activa (1.600 de 4.533). Este pilar es el que tiene menor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa y, asimismo, es el pilar con menor inversión, con \$648.247 millones, a la misma fecha de corte. Por otro lado, el pilar seis “Reactivación Económica y Producción Agropecuaria” es el que mayor porcentaje de iniciativas activas tiene con el 44,30%, y el pilar cuatro “Educación Rural y Primera Infancia” es el de mayor inversión con \$15.344 billones (PGN, 2023).

En las mesas regionales “Paz, avanzar cumpliendo” fueron priorizadas 357 iniciativas relativas al pilar ocho; el segundo pilar con mayor cantidad de iniciativas priorizadas, lo cual muestra la necesidad en las regiones de avanzar en su implementación y mejorar los retrasos que ha presentado (PGN, 2023).

El componente Comunes en el CNR está llevando a cabo reuniones en materia de participación para incidir en los planes de desarrollo locales y departamentales, en los Consejos Territoriales de Planeación y en los programas de gobierno, para que se incluyan en dichos documentos de política pública proyectos para garantizar y promover la implementación de la reincorporación socioeconómica de los excombatientes, como la hecha el 21 de diciembre de 2023 en la que discutieron sobre los temas mencionados anteriormente mencionados (CNR-COMUNES, 2023a).

114

IV. Acceso a tierras y vivienda

Entre agosto de 2022 y diciembre de 2023 la Agencia Nacional de Tierras –ANT– entregó 28.684 hectáreas a beneficiarios (Naciones Unidas, 2024). No hay información desagregada disponible para 2023 por parte de la ANT. La ST registró el traslado de 144 familias del AETCR ‘Mariana Páez’, por amenazas contra 200 excombatientes, y el traslado de 200 familias del AETCR ‘Georgina Ortiz’ (municipios de Mesetas y Vistahermosa, Meta) por el asesinato de dos excombatientes y amenazas contra los habitantes del espacio. El Gobierno compró tierras en los municipios de Acacias (1.453 ha) y San Juan de Arama (1.047 ha), ambos municipios del departamento del Meta, en agosto y octubre respectivamente, para la reubicación de esos AETCR, los cuales fueron reubicados los mismos meses en que se hizo la compra de predios (Presidencia de la República, 2023c).

A abril de 2023, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) asignó, en el marco del Decreto 758 de 2018 sobre la ruta de la Sociedad de Activos Especiales —SAE— y los predios del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado —FRISCO—, 903 hectáreas para el desarrollo de proyectos productivos de más de 600 personas en proceso de reincorporación, de las

cuales 114,5 hectáreas tienen transferencia del derecho de dominio (FIP, 2023). Por otro lado, la SAE ha comprado más de 6.900 hectáreas, de las cuales 2.000 han sido adjudicadas para fines de reincorporación (Ibid). En noviembre de 2023 la SAE entregó una bodega en Bogotá avaluada en \$2.812 millones, para el funcionamiento de la cervecería artesanal La Roja, un proyecto productivo creado y dirigido por excombatientes en proceso de reincorporación (El Tiempo, 2023).

En cuanto a la consolidación de los AETCR, a marzo de 2023 la ANT ha comprado 22 predios por \$13.357 millones: 20 de los predios fueron destinados a la consolidación de 11 AETCR y los dos restantes para el uso productivo de 1.368 personas en proceso de reincorporación (CGR, 2023).

En cuanto a la provisión de soluciones de habitación, la ST registra que, a septiembre de 2023, se llevaban a cabo proyectos de construcción de vivienda sólo en cuatro AETCR (Naciones Unidas, 2023): i) en el AETCR El Doncello (El Doncello, Caquetá) se construyen 106 viviendas; ii) en Los Monos (Caldono, Cauca) el proyecto contempla la construcción de 145 viviendas; allí ya hay un avance de 25 viviendas terminadas, de las cuales 15 cuentan con certificado de existencia y habitabilidad; iii) se están construyendo 187 viviendas en el AETCR Filipinas (Arauquita, Arauca); y iv) en el AETCR Llano Grande (Dabeiba, Antioquia) se construyen 109 viviendas (Agencia de Reincorporación y Normalización No.OFI24-000855, 2024). En el proyecto de vivienda del AETCR El Doncello, el contrato fue extendido por ocho meses más (hasta el 16 de abril de 2024) por los retrasos presentados en la obra; mientras que en el proyecto del AETCR Filipinas, luego de haberse aprobado una prórroga por ocho meses, parece estar en siniestro pues el contratista “en una decisión autónoma, se abstuvo de generar acciones afirmativas para el cumplimiento real, material y efectivo del objeto contractual” (Ibid).

A marzo de 2023 la Contraloría General de la República –CGR– reportó que: i) el Ministerio de Vivienda recibió un apoyo de \$26.672 millones por parte de la Unión Europea para contratar proyectos de vivienda por un total de \$39.870 millones en tres AETCR; ii) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz destinaron \$9.716 millones para elaborar estudios de prefactibilidad en ocho AETCR (CGR, 2023).

Para las personas que llevan a cabo su proceso de reincorporación en zonas urbanas, el Ministerio de Vivienda y el Fondo Nacional del Ahorro –FNA– han promovido el programa “Mi Casa Ya”, a través del cual otorgan a los reincorporados 30 SMMLV para comprar vivienda (FIP, 2023). Para marzo de 2023, la Contraloría reportó que hay 11 personas en proceso de reincorporación que cuentan con subsidios adjudicados por este programa (CGR, 2023).

La ARN informó que entre el 11 de septiembre y el 6 de octubre de 2023 hizo 93 visitas a las Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR– y aplicó un instrumento de caracterización. Luego, a partir de dicha caracterización, en una sesión del CNR fueron utilizados los criterios para la elaboración de un decreto que “reconozca las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva –AERC– y defina la ruta de consolidación de los AETCR” (ARN, 2023c). La ARN informó que dicho decreto reconocerá tres tipos de áreas:

Tipo de AERC	Descripción
Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva con residencia nucleada (rurales y urbanos).	Predios contiguos en los que al menos 15 firmantes que pertenecen a una organización o proceso colectivo residen permanentemente.
Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva con residencia dispersa en zonas rurales.	Veredas, grupos de veredas contiguas o un corregimiento, en los que al menos 25 firmantes del Acuerdo de Paz, que pertenecen a una organización o proceso colectivo, residen de manera permanente.
Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva con residencia dispersa en zonas urbanas.	Comunas, grupos de comunas contiguas o localidades en las que al menos 70 firmantes del acuerdo de paz, que pertenecen a una organización o proceso colectivo, residen de manera permanente.

Mientras que en materia de consolidación de los AETCR se establecieron tres criterios para determinar su consolidación:

- i) que haya culminado su proceso de adjudicación de tierras; ii) que se encuentre garantizado el acceso a solución de vivienda temporal o definitiva; iii) que se encuentre asegurado el acceso a sistemas de tratamiento de agua, saneamiento básico y electricidad de la manera más eficiente y sostenible posible (ARN, 2023c).

No obstante, la ST no tiene registro de que el decreto haya sido expedido por el Gobierno Nacional.

V. Organización para la reincorporación

En 2023 se llevaron a cabo siete sesiones del CNR, tres menos que en 2022, cuando se celebraron diez sesiones, y seis menos que en 2021 cuando se llevaron a cabo 13 sesiones. En total, desde el inicio de la implementación del A.F y hasta diciembre de 2023, el CNR ha sesionado en 147 ocasiones. El CNR apro-

bó entre enero y diciembre de 2023 11 proyectos productivos colectivos, una disminución marginal respecto a los proyectos aprobados en 2022 (14). Por otro lado, en cuanto a los Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR–, el indicador del SIPO “Consejos Territoriales de Reincorporación creados y en funcionamiento” señala que al 30 de septiembre de 2023 hay 21 CTR instalados, uno más que durante la vigencia de 2022 (SIPO, 2023). Durante 2023 el CTR de Agua Bonita se transformó en una Instancia con Alcance Municipal –IMR–. A la misma fecha de corte hay 20 IMR, 21 Instancias con Alcance Departamental –IDR– y una instancia de otro tipo instaladas a nivel nacional. Desde la firma del A.F hasta el 30 de septiembre de 2023 de las 63 instancias territoriales de reincorporación, 27 sesionaron, lo que representa el 42% de instancias (SIPO, 2023).

Del 1 de enero al 30 de noviembre de 2023 los CTR llevaron a cabo 51 sesiones, en las cuales los principales temas tratados fueron educación, salud, habitabilidad y vivienda (Agencia de Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024). En la vigencia de 2022 fueron ejecutados \$4.056 millones para el funcionamiento del CNR y los CTR. Para este año fueron programados \$4.533 millones, un aumento del 11,7% en el presupuesto en comparación con 2022 (CGR, 2023). Así mismo, el CNR en 2023 llevó a cabo dos sesiones territoriales: en Arauca, Arauca y Puerto Asís, Putumayo, y para 2024 el CNR tiene proyectado desarrollar dos sesiones territoriales (Agencia de Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024).

En los planes de desarrollo locales (2020-2023) de los municipios con los AETCR más poblados y con presencia de NAR (Icononzo, Tolima; Arauquita, Arauca; San José del Guaviare, Guaviare; Vista Hermosa, Meta; y Fonseca, La Guajira) se hizo énfasis en el desarrollo de políticas públicas para el apoyo a los proyectos productivos dirigidos por excombatientes y la consolidación de los AETCR (Alcaldía de Vista Hermosa, 2020; Alcaldía de Arauquita, 2020; Alcaldía de Fonseca, 2020). En este sentido, para los gobiernos locales nuevos es un reto continuar con la consolidación de los espacios territoriales y, además, avanzar en el reconocimiento a las NAR. Si bien desde los planes de desarrollo -municipales y departamentales- no hay compromisos vinculantes para los gobiernos entrantes, es necesario que estos continúen con los programas de apoyo a los proyectos productivos para garantizar su sostenibilidad.

La ST registra la aprobación, por parte del CNR, el 23 de noviembre de 2023, del Programa de Reincorporación Integral –PRI– (Presidencia de la República, 2023a). El PRI está compuesto por cuatro líneas estratégicas: i) reincorporación política; ii) reincorporación comunitaria; iii) reincorporación económica; y iv) reincorporación social; y tres líneas transversales que no fueron especificadas por el CNR (ARN, 2023b). Las líneas estratégicas tienen una correspondencia total con lo establecido en el A.F en materia de reincorporación a la vida civil.

En cuanto al Sistema Nacional de Reincorporación –SNR–, la propuesta de creación y regulación del SNR fue aprobada por el CNR en febrero de 2023, instancia en la que también se avanzó en una propuesta preliminar de su estructura y funciones (PGN, 2023). En este sentido, la directora de la ARN informó que “en este momento tenemos el decreto [que crea el SNR] ya para la firma del (...) Presidente de la República y los ministros”. (El Espectador, 2024).

En materia de organización política la ST registró que para las elecciones regionales de 2023 el movimiento político Avanzar, fundado por Victoria Sandino (exintegrante del partido Comunes) y otros excombatientes, participó con un excombatiente como candidato a la alcaldía de Fonseca, La Guajira (Las2orillas, 2023); consiguiendo más de 2.000 votos. Para más información al respecto consulte el Punto 2 de este informe sobre Participación Política.

En cuanto a la asignación y ejecución presupuestal para 2023 fueron asignados \$255.733.291.696 para la ARN en el Presupuesto General de la Nación - PGN-, lo que representó **un aumento del 3,35% (una caída términos reales de cerca del 9% tras ajustar por inflación)** con respecto al presupuesto de 2022 (\$247.447.026.149) (ARN, 2023j). A corte de noviembre de 2023 había sido ejecutado el 71,13% del presupuesto de la entidad, mientras que en 2022 se ejecutó el 89,89% (Ibid). Por último, en el PGN de 2024 se asignaron \$320.319.977.856 para la ARN, lo que representa un aumento del 25,26% en el presupuesto en relación a 2023 (ARN, 2024).

En materia de iniciativas para la reincorporación de excombatientes en zonas urbanas, la ST conoció que el Programa de Reincorporación Integral se encuentra en trámite de reglamentación por parte del Gobierno Nacional mediante el cual se espera brindar oferta pública para la población en reincorporación ampliando la cobertura para que no esté restringida al lugar de residencia, considerando la movilidad de la misma (Agencia de Reincorporación y Normalización No. OFI24-000855, 2024).

2.1.2. Conclusión

Para el proceso de reincorporación, la **sostenibilidad** de los proyectos productivos sigue siendo el reto más importante. Sin embargo, la ST registró que se están llevando a cabo programas de política pública con **correspondencia completa con el A.F.** En este sentido, la ST resalta la creación del Fondo de Sostenibilidad para proyectos productivos y la reactivación del CNR para la aprobación de nuevos proyectos productivos. Sin embargo, persisten las **dificultades en el acceso** a mercados nacionales e internacionales, así como la falta de apoyos a los excombatientes en temas socio-empresariales, financieros y administrativos, que pueden mejorar la sostenibilidad a largo plazo de sus proyectos, una vez dejen de

percibir los apoyos hechos durante el proceso de reincorporación, como la asignación mensual. Es relevante señalar que no hay datos actualizados en relación a la operación de la mesa de comercialización creada al interior del CNR.

La ST considera que los proyectos de acceso a tierras y vivienda están **iniciados, con retrasos y en correspondencia parcial** con el A.F. La ST destaca los avances logrados en formalización de propiedad de tierras y entrega de predios para el desarrollo de proyectos productivos, así como el acuerdo alcanzado con FEDEGAN para la compra de predios. Por otro lado, la ST también registra como un avance la entrega en 2022, por parte de la SAE, de derechos de uso de dos inmuebles rurales y la entrega de tres predios rurales para una cooperativa de reincorporados y al Fondo de Tierras en el marco de la estrategia “Tierras para la paz total” (SAE, 2023), así como las entregas de inmuebles en zonas urbanas para el funcionamiento de proyectos productivos. No obstante, la ST señala que los estudios de viabilidad de los predios que comprará el Estado presentan retrasos administrativos. De igual forma, los proyectos de vivienda deben ampliarse y ejecutarse en todos los AETCR que tengan vocación de consolidación en el territorio para garantizar la sostenibilidad de la reincorporación de los habitantes de estos espacios.

También es importante que para la consolidación de las NAR el Gobierno avance en la expedición del decreto que las busca reconocer y permitir llevar servicios básicos a estas zonas, así como establecer una ruta de atención coordinada, mediante el SNR, para las necesidades identificadas en cada NAR, y dar respuesta mediante la oferta institucional brindada para la población en proceso de reincorporación.

En cuanto a la organización para la reincorporación, la ST registró avances institucionales en **correspondencia total con el A.F., pero con importantes retos para la implementación de proyectos de política pública**. En este sentido, la ST destaca como un avance, la reactivación del CNR y la consolidación de los CTR, y la aprobación del PRI por parte del CNR. Sin embargo, es necesario avanzar en el diseño e implementación del PRI, así como en la construcción y puesta en marcha del SNR, que son los mecanismos de coordinación propuestos por el Gobierno Nacional para el proceso de reincorporación.

La ST llama a que se adelante la revisión de los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación –PMI– para el proceso de reincorporación temprana, teniendo en cuenta que los compromisos establecidos ya fueron cumplidos, así como revisar y actualizar los indicadores relacionados con la continuación de los programas y proyectos en función de la sostenibilidad o la graduación de los mismos en términos de autonomía y estabilidad.

2.2. Tema 2: Garantías de seguridad

El A.F. establece que las garantías de seguridad son una condición necesaria para la construcción de paz, y para garantizar la implementación de los planes y programas establecidos, así como la protección de las comunidades, el partido Comunes y los excombatientes en proceso de reincorporación. Por ello, en el A.F. está incluido el Acuerdo sobre garantías de seguridad (3.4) que estipula las medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional.

Las medidas que plantea ese acuerdo están encaminadas a: (i) fortalecer la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) establecer garantías para el partido Comunes así como a los excombatientes en reincorporación a la vida civil; y (iii) la protección de comunidades y organizaciones en los territorios. Dentro del primer conjunto de medidas, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— (A.F. 3.4.3), la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales —UEI— (A.F. 3.4.4), y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (3.4.5).

En el siguiente conjunto de medidas, contenidas en el numeral 3.4.7 del A.F. en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP—, están aquellas que buscan garantizar la protección de los integrantes del Partido Comunes, los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias. Para este componente se crearon: (i) la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección —UNP— (A.F. 3.4.7.4.1); (ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.2); (iii) el Cuerpo de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.3); (iv) el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4.4); y (v) las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5). El último conjunto de medidas, tendientes en garantizar la protección individual y colectiva de comunidades, están definidas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (A.F. 3.4.8) y en la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas —SAT— (A.F. 3.4.9).

120

2.2.1. Análisis

I. Política e investigación criminal

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— fue reactivada por el Gobierno Nacional en octubre de 2022; en tres ocasiones ha contado con la pre-

sencia del Presidente de la República. Durante 2023, la CNGS elaboró la “política de desmantelamiento de las organizaciones con conductas criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”, la cual fue aprobada el 7 de septiembre de 2023 (ARN, 2023d), con cuatro meses de retraso con respecto a la exigencia hecha por la JEP de presentar esta política el 2 de mayo de 2023, en el marco del caso sobre violencia contra excombatientes que lleva esa jurisdicción.

La política de desmantelamiento de organizaciones criminales tiene como objetivo general:

contribuir a la no repetición de graves violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH contra las personas y comunidades sujetos de protección de la CNGS, afectados por las organizaciones y conductas criminales (...), así como por el abandono institucional del Estado... (Presidencia de la República, 2023b, p.43).

Dicho objetivo tiene correspondencia con lo acordado en el punto 3.4 del A.F. en el acuerdo sobre garantías de seguridad que establece el fortalecimiento de la política criminal, las capacidades investigativas y la acción estatal mediante una arquitectura institucional que entró en funcionamiento desde 2017: (i) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) con el objetivo de “diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento” (A.F., 2016, p. 81); (ii) la Unidad Especial de Investigación (A.F. 3.4.4), como unidad autónoma dentro de la Fiscalía, con el mandato de “investigar, perseguir y acusar” a las organizaciones criminales que atenten contra las personas que participan en la implementación; y (iii) el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (A.F. 3.4.5) como un cuerpo especializado que debe ser la respuesta inmediata del Estado para desmantelar a las organizaciones criminales.

La política de desmantelamiento de organizaciones criminales plantea cuatro dimensiones, y dos factores como las bases para definir su rango de acción nacional y territorial, y que corresponden a: i) financiera, que abarca la desestructuración de las economías ilegales de las organizaciones criminales; ii) política e institucional, que pretende desarticular las relaciones políticas y de corrupción entre organizaciones criminales y sus redes de apoyo; iii) armada, que se refiere a desarticular las relaciones y redes operacionales armadas de los grupos criminales; y iv) transnacional, que busca atacar las redes y relaciones transnacionales utilizadas por las organizaciones criminales (Presidencia de la República, 2023b).

Por otro lado, los factores contemplados en la política son: i) socioculturales, que se refieren a planes de protección y promoción de los movimientos y organizaciones comunitarias y su cultura; y ii) el factor de fortalecimiento del Estado, que abarca la implementación del A.F, el fortalecimiento de las instituciones para

apoyar lo previsto en los factores socioculturales y garantizar los derechos individuales y políticos de las personas.

Los factores y dimensiones de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales tienen una correspondencia parcial con el A.F., ya que teniendo en cuenta los principios orientadores para garantizar la seguridad establecidos en el punto 3.4.1, en la política no se contempla ningún instrumento para el fortalecimiento de capacidades de la administración de justicia, aunque fue incluida la Fiscalía como entidad responsable en varios puntos de los componentes de la política.

La ST encontró que esta política contó con una amplia participación de la ciudadanía a través de organizaciones de la sociedad civil que hacen parte de la Comisión de Garantías de Seguridad y otras, de forma que se incluyó un significativo componente de género y en términos étnicos de forma transversal en la política. Estos componentes también se extienden al seguimiento participativo de la política.

La ST encuentra sin embargo, que esta Política de desmantelamiento de organizaciones criminales no incluye acciones ni recursos presupuestales suficientes para avanzar en el objetivo establecido por la política de organizaciones criminales en términos de los planes, programas y proyectos, de forma que pueda conducir a un aumento significativo de las acciones dirigidas a “investigar, perseguir y acusar” y al fin de desmantelamiento. Tampoco hay disposiciones en esta Política para la construcción de capacidades normativas que permitan mejorar y ampliar la actuación del aparato de política criminal y los operadores de justicia, como ya se mencionó en el caso de la Fiscalía. Finalmente, tampoco hay disposiciones suficientes para el seguimiento, el monitoreo o la medición del impacto de la política una vez entre en operación. La ST conoció que en el marco de discusión de esta política la Fiscalía General de la Nación solicitó que los recursos asignados a esa entidad en el marco de la política, fueran dirigidos al fortalecimiento de la institución y no de la Unidad Especial de Investigación creada en el marco del A.F (3.4.4), con el argumento de que así se preserva la independencia de la institución judicial.

El 25 de abril de 2023 fue presentada por el Gobierno Nacional la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Esta política está compuesta por siete estrategias para garantizar las condiciones de seguridad y protección, entre las cuales se encuentra la “Estrategia para fortalecer la seguridad de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad”. Las acciones concretas propuestas en esta estrategia, en concordancia con lo establecido en el A.F. son: fortalecer el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (estipulado en el punto 3.4.5 del A.F.) para avanzar en el esclarecimiento de los crímenes contra excombatientes y líderes sociales; y fortalecer la coordinación con el Ministerio del Interior para crear

espacios de diálogo con las poblaciones de especial protección y definir mecanismos de protección colectiva o individual. Además, en esta estrategia de la política es explícito que se deben llevar a cabo acciones coordinadas con la política de desmantelamiento de organizaciones criminales.

La ST también resalta la inclusión de dos elementos en esta política:

fortalecer las unidades creadas con ocasión del Acuerdo Final de Paz. El Ministerio de Defensa Nacional fortalecerá la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el Comisionado para los Derechos Humanos de la Policía Nacional y el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) (Ministerio de Defensa, 2023, p.50)

y, por otro lado,

contribuir a la implementación del Acuerdo Final de Paz en los territorios. La Fuerza Pública acompañará y se desplegará en función de contribuir en el mejoramiento de las condiciones de seguridad para los procesos participativos que se den en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los procesos de restitución de tierras, los planes de retorno y reubicación, los planes de ordenamiento social de la propiedad (Ministerio de Defensa, 2023, p.53).

El director de derechos humanos del Ministerio del Interior mencionó que desde abril de 2018 hasta julio de 2023 se habían seleccionado 42 organizaciones beneficiarias de las medidas contempladas en el Decreto 660 de 2018 (mediante el cual se creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios), pero ninguna había tenido una implementación completa de dichas medidas (El Espectador, 2023b). En este sentido, en julio de 2023 el Ministerio del Interior anunció que hará un rediseño del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios creado mediante el Decreto 660 (Ibid). Si bien las medidas de protección contempladas en el Decreto 660 están enfocadas a la prevención, es necesario que el Gobierno Nacional, al hacer la reformulación del programa, lleve a cabo una articulación de este con las medidas de desarticulación de organizaciones criminales de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales.

En cuanto a avances en materia de investigación criminal, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía –UEI– reportó que ha tenido conocimiento de 901 casos de homicidios a líderes sociales, sobre los cuales ha tomado decisiones judiciales en 547 calificados como casos esclarecidos de la siguiente forma: 126 con condenas, 138 están en etapa de indagación, 71 se encuentran en etapa de investigación y 70 en juicio. Mientras que, para los 371 casos de excombatientes

asesinados reportados, en 47 hay condenas (Unidad Especial de Investigación No.2023576000774, 2023).

En la audiencia de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad – SAR– de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP- del mes de septiembre sobre el “seguimiento a las medidas cautelares que decretó la JEP para garantizar la vida y seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023)”, la SAR ordenó a la Fiscalía incorporar indicadores para investigar agresiones a firmantes de paz, además de informar los resultados del convenio que tiene con la UNP para disminuir riesgos de los excombatientes. En la audiencia, la UEI registró entre enero y septiembre de 2023 el esclarecimiento de 326 casos, mientras que la Fiscalía documentó que cuenta con 431 órdenes de captura por violencia contra excombatientes que no se han hecho efectivas (El Tiempo, 2023a).

La ST registró que, para diciembre de 2023, la UEI se ocupa de 498 casos de ataques contra excombatientes, en los cuales ha dictado 71 condenas, 5 de ellas contra autores intelectuales (Naciones Unidas, 2024). Por otro lado, para marzo de 2023, 62 casos se encontraban en la etapa de juicio y estaban 198 órdenes de captura pendientes de ejecución (Naciones Unidas, 2023b). La ST no ha registrado nuevas condenas contra autores intelectuales entre enero y diciembre de 2023. En cuanto a las órdenes de captura, de las 415 registradas para enero de 2023, 82 fueron para actores intelectuales.

II. Condiciones de seguridad para los excombatientes en reincorporación

La información que mantiene la Secretaría Técnica muestra un registro de 41 excombatientes asesinados en 2023, todos hombres y dos pertenecientes a grupos indígenas, para un total de 393 excombatientes asesinados desde 2017 (con datos al 31 de diciembre de 2023). Aunque el número de excombatientes asesinados cayó en 2021 (al pasar de 71 excombatientes asesinados en 2020 a 45) el número se redujo de manera marginal en 2022 (41), cifra que se mantuvo en 2023.

Según estos resultados, el riesgo de seguridad para esta población continúa siendo crítico: con un estimado de 14.091 excombatientes desmovilizados a 2023, la tasa de homicidio de excombatientes por 100.000 personas a nivel nacional, a noviembre de 2023, es de 291, cerca de 14 veces superior a la tasa de homicidio en el país a noviembre de 2023 que fue de 21. Los homicidios de excombatientes en 2023 ocurrieron en 16 de los 33 departamentos del país, siendo Cauca (seis víctimas), Chocó y Meta (cinco en cada departamento), y en Antioquia, Arauca, Caquetá, Huila y Valle del Cauca (tres víctimas en cada departamento), las entidades territoriales más afectadas por estos hechos; esos ocho departamentos concentran el 78% del total de los homicidios de excombatientes en el país en 2023 (31 de 40).

La violencia contra personas en proceso de reincorporación está muy poco relacionada con aquellos lugares donde se adelantan los programas de sustitución, lo que indica que tales programas no son necesariamente un obstáculo a la concesión de garantías de seguridad. Además, en 2023, en los municipios PNIS hubo el homicidio de 11 excombatientes (27% del total de asesinatos de excombatientes en proceso de reincorporación en ese año), una reducción frente a la concentración geográfica de los asesinatos de excombatientes que hubo en 2022 en los municipios PNIS (37%).

Ahora bien, en las subregiones PDET sí aparece como un obstáculo a la reintegración la violencia contra personas en proceso de reincorporación: no sólo ocurrió el homicidio de 30 excombatientes (73% del total de excombatientes en proceso de reincorporación asesinados en ese año), sino que aumentó la concentración de violencia contra excombatientes en los municipios de las subregiones PDET, frente a la registrada en 2022 (68%), lo que confirma que el riesgo de seguridad para la población en proceso de reincorporación en las subregiones PDET es alto y creciente.

En el mismo sentido, la JEP ordenó a la Oficina del Alto Comisionado de Paz, la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, la ARN, la ANT, la UNP y a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que:

implemente[n] un plan de seguridad y que informen acerca de las acciones que están realizando para garantizar la protección de la vida y la integridad física de los firmantes del Acuerdo Final de Paz que llevan su proceso de reincorporación del AETCR ‘Mariana Páez’ y que han abandonado este sitio ubicado en Mesetas, Meta, por amenazas en contra de sus vidas (Jurisdicción Especial para la Paz, 2023a).

Los habitantes de dicho AETCR fueron reubicados, en agosto de 2023, en unos predios comprados por la ANT en el municipio de Acacias, Meta (Presidencia de la República, 2023c).

Como lo ha reiterado la ST en sus informes anteriores, el impacto de las medidas para garantizar la protección de los excombatientes continúa siendo limitado, a pesar de que las medidas se encuentran en implementación y pese a las asignaciones de significativos niveles de capacidad, estos no alcanzan a neutralizar las amenazas en contra de los excombatientes.

Para marzo de 2023, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz – UIAP– reportó la presencia permanente de 1.335 efectivos del Ejército Nacional y de 636 de la Policía Nacional en jurisdicción de los 24 AETCR; además de al menos 26 esquemas de protección implementados por parte de la UNP en estas zonas (CGR, 2023).

La UNP ha implementado para la población en proceso de reincorporación a diciembre de 2023, 472 esquemas de protección individual, 110 esquemas colectivos de protección, siete esquemas de seguridad para sedes políticas y esquemas de seguridad en 26 AETCR (Unidad Nacional de Protección No. OFI24-00001266, 2024).

Para la vigencia de 2023 la UNP, en materia de medidas de protección (que comprende blindaje arquitectónico, enfoque diferencial y apoyo de transporte, traslado y reubicación temporal) tuvo un presupuesto de \$1.866.441.868.144, un 39,43% mayor al presupuesto de 2022 (\$1.338.615.611.624). En materia de ejecución presupuestal, a noviembre de 2023 se había ejecutado el 78,89% del presupuesto, mientras que en la vigencia de 2022 fue ejecutado en un 94,24%. Por último, el presupuesto asignado para 2024 es de \$2.379.199.325.642, lo que representa un incremento de 27,47% frente al de 2023 (Ministerio de Hacienda, 2023).

La ST registró como un hecho positivo en materia de implementación del A.F. la aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), durante la sesión número 110 de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, que comprende las garantías de seguridad de los firmantes en proceso de reincorporación y de sus familias. El Plan cuenta con 11 programas, 20 subprogramas y 62 acciones, que serán revisadas y ajustadas cada seis meses (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2023a). Las líneas estratégicas del Plan están compuestas por: i) prevención, mediante la intervención temprana para la seguridad humana; ii) protección integral para la vida; iii) garantías de seguridad para el ejercicio de la política; iv) garantías para la reincorporación con enfoque de Seguridad Humana; v) fortalecimiento de la coordinación y articulación interinstitucional para la consolidación de la Paz Total; vi) ruta de acción interinstitucional ante situaciones de emergencia; y vii) enfoques diferenciales para el reconocimiento y garantías para la paz (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2023).

En cuanto a las condiciones de seguridad de líderes y defensores de derechos humanos, el A.F. establece en su disposición 3.4 que “las garantías de seguridad son una condición necesaria (...) para garantizar la implementación de los planes y programas aquí acordados, garantizar la protección de las comunidades y de líderes/as comunitarios, de defensores/as de derechos humanos”. En este sentido, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional por “la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos” (El Espectador, 2023).

La Corte Constitucional agregó que

la intervención estatal se justifica no solo para reaccionar cuando sobrevienen riesgos significativos para el ejercicio de los derechos. También exige adoptar medidas adecuadas para prevenirlos y, con ello, no solo disminuir la incertidumbre frente a su ocurrencia sino fortalecer las posibilidades de las personas de definir y desarrollar su plan de vida (El Espectador, 2023).

En 2023, según datos de la ST, se registraron 167 muertes por violencia política que permite medir la violencia contra líderes sociales y defensores de DDHH (A.F. punto 3.4), un número similar de muertes por ese tipo de violencia al registrado en 2022 (166); la situación de seguridad para los líderes regionales continúa siendo crítica. La concentración geográfica se mantuvo en los municipios PNIS y en los municipios que hacen parte de las regiones PDET en 2023 frente a 2022, lo que indica que las condiciones de inseguridad son un obstáculo a los programas del A.F. en materia de desarrollo territorial y sustitución de cultivos ilícitos: en municipios PNIS la concentración de muertes por este tipo de violencia se redujo en 2023 un punto porcentual frente a 2022 pasando de 22% a 21% y en municipios de regiones PDET se mantuvo en el mismo nivel de 2022 (48%); la alta concentración geográfica en estos municipios muestra el crítico riesgo de seguridad para esa población en esos municipios.

La ST registró que entre el 27 de septiembre y el 26 de diciembre de 2023, el Ministerio de Interior aprobó y empezó a implementar “planes de protección colectiva para las 51 organizaciones que solicitaron acogerse al Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios” (Naciones Unidas, 2024), en relación con el objetivo relacionado en el punto 3.2 del A.F. arriba mencionado. La ST señala este como un avance en el cumplimiento de tal disposición.

La ST registró información actualizada sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones populares, étnicas, de mujeres y de género, relacionado con la disposición 3.4.8 del A.F. y el indicador C.256 de SIIPO. La ST señala la importancia de que el SIIPO sea actualizado, no solo en su información cuantitativa sino en su revisión de avances cualitativos, de forma que los avances en la implementación sean recogidos de forma correcta por el sistema.

Durante el periodo de observación de este informe, los AETCR ‘Mariana Páez’ y ‘Georgina Ortiz’ (municipios de Mesetas y Vistahermosa, Meta) tuvieron que ser trasladados por el aumento en el riesgo de seguridad ante una amenaza de la agrupación de grupos conocido como Estado Mayor Central a los excombatientes y sus familias del AETCR ‘Mariana Páez’, el 15 de marzo; en el caso de los excombatientes del AETCR ‘Georgina Ortiz’, el desplazamiento ocurrió después del asesinato de dos excombatientes de ese AETCR en el mes de mayo; el Go-

bierno compró tierras para su reubicación en los municipios de Acacias y San Juan de Arama, respectivamente. Del AETCR ‘Mariana Páez’ fueron reubicadas 144 familias en el mes de agosto (Presidencia de la República, 2023c) y del AETCR ‘Georgina Ortiz’ fueron reubicadas 200 familias en el mes de diciembre, después de estar ubicadas durante seis meses en la Villa Olímpica del municipio de Granada, Meta (ARN, 2023e). La ST destaca como un avance en términos de la concesión de garantías de seguridad la respuesta rápida en la compra de tierras, al tiempo que señala estos casos como una demostración de la persistencia de los obstáculos en materia de inseguridad al proceso de reincorporación.

Desde la firma del A.F. han sido reubicados por riesgos de seguridad tres AETCR, el otro caso fue el traslado del AETCR en Ituango, Antioquia a Mutatá, Antioquia en julio de 2020; además, se han presentado dos hechos violentos que produjeron el desplazamiento de excombatientes que habitaban AETCR: el primer caso fue en julio de 2020 cuando 20 excombatientes y sus familias se desplazaron desde el AETCR El Diamante, ubicado en Uribe, Meta, a zona rural de este mismo municipio, por amenazas de un grupo pos FARC; y el segundo ocurrió en noviembre de 2021, cuando fueron incendiados cuatro vehículos de la UNP asignados al AETCR Yarí (La Macarena, Meta), que causó el desplazamiento de 43 excombatientes y sus familias hacia la zona rural de El Doncello, Caquetá.

2.2.2. Conclusión

128

Durante el período de observación de este informe, la ST encontró que los compromisos en materia de política de investigación criminal **fueron iniciados, tienen avances importantes y correspondencia parcial con el A.F., aunque presentan obstáculos en su implementación**. No obstante, en cuanto a condiciones de seguridad persisten **altos niveles de riesgo y violencia contra excombatientes, líderes sociales y defensores de Derechos Humanos**, lo que representa un **incumplimiento de las disposiciones del Punto 3 del A.F y un obstáculo importante y significativo para la implementación de las demás disposiciones del A.F.**

El principal avance registrado por la ST fue la aprobación de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales por parte de la CNGS, que establece un plan de acción coordinado para combatir a las organizaciones criminales como se estipula en el A.F (3.4). Si bien los factores y dimensiones de esta política tienen una correspondencia parcial con lo establecido en el A.F., es importante que se avance en la elaboración y aprobación del plan de acción de forma que en ese plan se incluyan los recursos para la construcción de las capacidades generadas de forma que se avance en el objetivo de política.

La falta de un plan de acción aprobado y que incluya las fuentes de recursos, acciones para ampliar capacidades institucionales e indicadores para su se-

guimiento, obstaculiza la implementación de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales y el seguimiento de su ejecución.

En materia de política pública es importante resaltar la aprobación de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, que en sus estrategias contiene acciones específicas que buscan aportar en la implementación del A.F.; no obstante, la ST encuentra que no es clara la forma en que esa política será articulada con la política de desmantelamiento de organizaciones criminales.

En cuanto a la investigación criminal, la ST considera que el esclarecimiento de los casos de ataques contra excombatientes bajo la UEI avanza con lentitud por su baja capacidad. La ST registra así la persistencia y falta de superación de las condiciones de inseguridad asociadas a las organizaciones criminales como un significativo obstáculo para la implementación: esta persistencia se explica por la falta de resultados en las tareas de su desmantelamiento; la ST destaca que en 2023 no se hayan emitido órdenes ni se hayan efectuado nuevas capturas contra los actores intelectuales de los ataques contra excombatientes por parte de la Fiscalía General de la Nación. La ST resalta que la orden de la Sala de Ausencia de Reconocimiento de Verdad de la JEP para que la Fiscalía incorpore indicadores para investigar agresiones a firmantes de paz e informe de los resultados del convenio que tiene con la UNP para disminuir riesgos de los excombatientes, muestra que la violencia contra excombatientes afecta múltiples áreas del acuerdo, incluyendo la de justicia de transición y derechos de las víctimas.

Por otro lado, en cuanto a las condiciones de seguridad de excombatientes y líderes, la declaración de la Corte Constitucional de la existencia del Estado de Cosas Inconstitucional sobre la violación de derechos a líderes y defensores de derechos humanos y el fallo de 2022 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional por la vulneración a derechos de los excombatientes, señalan que hay rezagos en la implementación, en especial del punto 3.4 sobre garantías de seguridad. Durante 2023, la Corte Constitucional emitió las sentencias A481-23 y A598-23, en las que hacía seguimiento a la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional de 2022 (sentencia SU020-22). En dichas sentencias destaca la exhortación de la Corte la UNP a presentar los informes requeridos en la sentencia SU020-22, cuyas demoras en la presentación de los informes impiden hacer seguimiento a la situación de protección y seguridad de los excombatientes. Por otro lado, en el Auto A2224-23, la Corte Constitucional ordenó, a varias instituciones del Estado, tener mayor celeridad en las investigaciones de vulneraciones contra los integrantes del partido Comunes, sin embargo, durante 2023 la UEI no registró avances significativos en relación a las condenas e investigaciones en el marco de los casos de homicidios contra excombatientes.

2.3. Tema 3: Bienes de las FARC

En materia de entrega de bienes el numeral 5.1.3.7 del A.F. señala que

Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 “Suministro de Información” del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas (A.F., 2016, p. 186).

2.3.1. Análisis

En 2023, la Sociedad de Activos Especiales –SAE– vendió por más de \$45.000 millones bienes reportados por las FARC en el inventario entregado al Gobierno Nacional tras la firma del A.F. Estos constan de: oro (\$41.841 millones), dinero en efectivo (\$2.114 millones) y divisas -dólares- (\$1.442 millones) (Sociedad de Activos Especiales No.20232013080082, 2024). Además, estos recursos han generado rendimientos financieros por \$602 millones, lo que permitió obtener un total de \$46.230 millones transferidos al patrimonio autónomo Fiduprevisora S.A. -DAPRE-SAE- S.S., para ser ejecutados según las instrucciones de la -UARIV- (CGR, 2023, p.296). Durante 2023, fueron además entregados 13 vehículos reportados en el inventario de las FARC por un valor de \$1.283 millones (Sociedad de Activos Especiales No.20232013080082, 2024).

En cuanto al porcentaje de avance de la monetización de los bienes, la SAE reporta que el 100% del dinero en efectivo, de las divisas (dólares), del oro (lingotes y granulado) y los semovientes ya fueron monetizados. Sin embargo, todavía falta monetizar el 60,83% del oro en joyas, el 98,86% de los muebles y enseres, el 100% de los inmuebles y el 3,34% de los medios de transporte (PGN, 2023).

Para el presente informe, la ST destaca que de los \$46.230 millones para la ejecución de la UARIV, se destinaron \$7.874 millones en reparaciones colectivas y \$21.186 millones en reparaciones individuales. La ST también destaca como un obstáculo el retraso en la monetización de los 107 inmuebles recibidos por la SAE, de los cuáles hasta el 31 marzo de 2023 no se había monetizado ninguno y solo uno estaba en proceso de monetización (CGR, 2023).

La ST registró la adjudicación de 133 hectáreas (ha) a tres asociaciones de excombatientes por parte de la SAE en los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca y Huila. Hasta diciembre de 2023 se han comprado más de 6.900 ha,

de las cuales han sido adjudicadas 2.000 ha para fines de reincorporación (Naciones Unidas, 2024). Entre el 27 de diciembre de 2022 y el 26 de marzo de 2023 la SAE, junto con la UARIV entregaron, de los bienes de las FARC, \$4,3 millones de dólares a más de 2.300 víctimas a título individual; para reparación colectiva se destinaron \$1,6 millones de dólares en efectivo y \$3,4 millones de dólares en especie (Naciones Unidas, 2023c).

2.3.2. Conclusión

La ST registra que las medidas correspondientes a este subtema de entrega y venta de bienes de las extintas FARC **se han cumplido con avances recientes importantes, con correspondencia con el A.F.**

2.4. Enfoques transversales

2.4.1. Enfoque de Género

Frente a la reincorporación socioeconómica, la ST resalta que, a noviembre de 2023, de 12.713 personas en proceso de reincorporación, 3.260 son mujeres (25,6%); ubicadas principalmente en los departamentos de Meta (461), Antioquia (339), Cauca (228) y Caquetá (218) (Procuraduría, 2023, p. 258). Además, hay 691 reincorporadas que están en los AETCR, correspondiente al 32% del total de reincorporados en AETCR, de los cuales “la mayoría [están] en Las Colinas (70), Agua Bonita (61), La Fila (56) Filipinas (50) y la que menos tiene es El Ceral (2)” (ibid). Además, no se conoce el registro de residencia de 216 mujeres excombatientes que no vivían en AETCR y “que se [está a la] espera que se determine su lugar de asentamiento” (ibid). Con corte al 26 de diciembre de 2023, de los 13.705 excombatientes acreditados por la OACP, 3.150 son mujeres (Naciones Unidas, 2024).

Adicionalmente, la ST encontró que, a septiembre de 2023, el 86% de las excombatientes mujeres “participan en proyectos patrocinados por el Estado” (Naciones Unidas, 2023); un porcentaje mayor que en el caso de los hombres en los que el porcentaje es de 76.6%. Además, la ST señala que la ARN aprobó 54 proyectos individuales de los cuales nueve tenían como titular a una mujer (17%) (ibid) y hasta el 31 de marzo de 2023, se han vinculado laboralmente 1.785 personas, de las cuales el 10.2% son mujeres (Presidencia de la República, 2023).

Hasta el 26 de septiembre de 2023, el número de cooperativas de mujeres excombatientes aumentó en 24% frente al Duodécimo informe de la ST, pasando de 45 en 2022 a 56 en 2023 (Naciones Unidas, 2023). La ST identificó que, al 31

de marzo de 2023, hay 3.893 personas vinculadas a una actividad económica y que el 25,7% son mujeres; de este grupo de personas 541 tienen un proyecto productivo y el 26,6% son mujeres (Presidencia de la República, 2023). Durante el periodo del 27 de septiembre al 26 de diciembre de 2023, la CNR aprobó 3 nuevos proyectos colectivos, beneficiando a 19 excombatientes, de los cuales 3 son mujeres (Naciones Unidas, 2024). Por otra parte, con corte al 29 de diciembre de 2023, han sido aprobados y desembolsados 126 proyectos colectivos en los que participan 1.109 mujeres y 1.565 proyectos individuales en los que participan 1.665 mujeres (Agencia para la Reincorporación y la Normalización N°OFI24-000855, 2024b).

La ST identificó que, a noviembre de 2023, había 2.924 mujeres que contaron con la asignación mensual, “es decir, el 90% del total de las mujeres en proceso de reincorporación” (Procuraduría, 2023, p.631). Además, la ST resalta el aumento de mujeres excombatientes vinculadas a proyectos individuales o colectivos o en ruta de inclusión laboral, frente al Duodécimo informe de la ST. A noviembre de 2023, había 2.766 mujeres vinculadas a proyectos individuales o colectivos o en ruta de inclusión laboral, alcanzando el 85% de las mujeres en proceso de reincorporación (ibid), un aumento en 259 mujeres vinculadas frente al informe anterior de la ST, mientras que el 74% de los hombres excombatientes (8.009) participan en proyectos productivos. El presupuesto para la reincorporación económica y social de las mujeres excombatientes de las FARC, durante la vigencia 2022, se ejecutó de la siguiente manera: (i) 1.055 mujeres que se encontraban en proceso de reincorporación adscritas a 987 proyectos productivos individuales, por un valor total asignado de \$8.436.070.404. (ii) 894 mujeres en proceso de reincorporación adscritas a 89 proyectos productivos colectivos por un valor total asignado de \$7.152.000.000. (iii) 622 mujeres han recibido asistencia técnica a proyectos productivos individuales, por un valor de \$3.354.000.000 (Procuraduría, 2023).

Por otra parte, entre 7 de agosto de 2022 a febrero del 2023, los beneficios económicos se han otorgado de la siguiente manera: la Asignación Única se ha brindado a 24 personas (6 mujeres y 18 hombres); la Renta básica a 66 personas (14 mujeres y 52 hombres); y la asignación mensual a 11.368 reincorporados (2.993 mujeres y 8.375 hombres) (Presidencia de la República, 2023).

La ST resalta la asignación de cerca de un millón de dólares por parte de la ARN para “la implementación de una nueva estrategia de empoderamiento de las mujeres excombatientes” (Naciones Unidas, 2023); la ST no cuenta con más detalles sobre dicha estrategia.

En relación con el acceso al sistema de salud, la ST encontró que el 99% de personas en estado de reincorporación estaban afiliadas y activas en el siste-

ma de salud (3.221) y el 93% de mujeres en proceso de reincorporación estaban con acompañamiento psicosocial (3.045) (Procuraduría, 2023).

Frente a la inclusión de la población LGBTIQ+, la ST encontró que el CNR, la ARN y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizaron acciones relacionadas con el:

entrenamiento sobre herramientas para la identificación y desarrollo de acciones para la eliminación de violencias a los que se enfrentan mujeres y personas de los sectores LGBTI durante su proceso de reincorporación. Esta actividad estuvo dirigida a los puntos focales de género y reincorporación en los Grupos Territoriales de la ARN (Procuraduría, 2023, p.628)

Adicionalmente, la ST identificó que la ARN, el Ministerio de Educación Nacional y el CNR consolidaron “un documento con orientaciones para la inclusión y permanencia de mujeres y personas de los sectores LGBTI en procesos de educación” (ibid).

En materia de garantías de seguridad, desde la firma del A.F hasta el 26 de diciembre de 2023, la Misión de Verificación ha identificado 406 asesinatos, de los cuales 11 fueron mujeres; 136 tentativas de homicidio, entre estas 11 fueron a mujeres (Naciones Unidas, 2024). La ST evidenció que, a noviembre de 2023, no se registraron asesinatos a mujeres excombatientes, lo que representó una reducción en un evento frente a 2022 (CERAC, 2023). Del 27 de septiembre al 26 de diciembre de 2023, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia informó que hubo denuncias de 24 masacres, de las cuales 11 están verificadas y de estas, hubo 36 víctimas, incluidas 5 mujeres y una niña (Naciones Unidas, 2024). Según la UNP, a marzo de 2023, 346 mujeres excombatientes fueron beneficiarias de los diferentes tipos de esquema de protección; Individual, Colectivo, Sedes y ETCR; para diciembre de 2023 el total de esquemas fue de 423 (136 individuales y 287 colectivos), representando un aumento del 22,2% en esquemas de protección frente a los registrados en marzo de 2023.

En relación con las muertes por violencia política, la ST identificó un aumento significativo (57%), entre enero y noviembre de 2023, en el número de mujeres asesinadas frente al mismo periodo de 2022, pasando de 19 a 30 asesinatos (CERAC, 2023). Frente a asesinatos por violencia política a integrantes de la comunidad LGBTIQ+, la ST también identificó un aumento frente a 2022, al pasar de tres a cuatro (ibid).

La ST identificó que durante 2022, hubo 15 Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que involucraron mujeres en proceso de reincorporación, mientras que en 2023 reportó 26 AT; la Defensoría no presenta fecha de corte sobre la información de 2023 (Defensoría, 2023b). En relación con la población LGBTIQ+ la ST identificó que hubo 13 AT, dos más que las reportadas durante 2022 (ibid).

La ST encontró que el indicador “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género” (SIIPO, 2023), en relación a la disposición 3.4.9 del A.F. sobre los instrumentos de prevención y monitoreo de organizaciones criminales (A.F., 2016, p.94), no desagrega la información reportada por enfoque, dificultando ver el riesgo específico para cada población.

La ST también resalta la elaboración del “plan de reincorporación con perspectiva de género del departamento del Caquetá”, diseñado por la ARN, la mesa técnica de género del Consejo Nacional de Reincorporación y 40 mujeres excombatientes (Naciones Unidas, 2023, p.15). Además, fue brindado apoyo psicosocial a 19 mujeres por parte de la ARN (Naciones Unidas, 2023). La ST resalta como un avance en emprendimientos de mujeres excombatientes, la Asociación de Mujeres Sembradoras de Paz del Guaviare; y el desarrollo de encuentros de construcción de paz territorial como Mujeres Tejiendo Paz y Reconciliación, realizado por comunidades de Villavicencio y Acacías (ARN, 2023i).

La ST resalta las acciones que ha adelantado la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación a nivel nacional y territorial para 2023; durante este año se desarrollaron dos planes de género en los territorios de Tallambí, Nariño y El Doncello, Caquetá; sesiones de seguimiento a las acciones de la ARN con el fin de fortalecer las capacidades institucionales a personas LGTBIQ+ en proceso de reincorporación; y reuniones como el “Encuentro Nacional de Mujeres de la Coordinadora de Federaciones por la Paz-los cuidados, la autonomía económica de las mujeres y el fortalecimiento organizativo” para recolectar insumos y propuestas para el fortalecimiento organizativo según los reportes sobre la situación actual de las mujeres reincorporadas (Agencia para la Reincorporación y la Normalización N°OFI24-000855, 2024b).

Sobre el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (disposición 3.4.7.4.2 del A.F.), la ST registró los siguientes resultados desde su implementación en 2021 hasta el 28 de febrero del 2023: se han implementado 2.403 medidas complementarias en favor de la población objeto, donde el 24,6% (591) son mujeres y se han dispuesto 887 vehículos blindados y convencionales al servicio de 327 mujeres. En materia de apoyos económicos para fortalecer la seguridad, la ST ha identificado que 641 personas se beneficiaron de apoyos de reubicación, de las cuales el 28,2% son mujeres, y 544 personas fueron beneficiarias de apoyos de trasteo, 26,3% de estas son mujeres (Presidencia de la República, 2023).

2.4.2. Enfoque Étnico

El capítulo Étnico contempla dos salvaguardas para el Punto 3: la primera está relacionada con el proceso de reincorporación para concertar un “Programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes

a dichos Pueblos” (A. F., 2016, p. 209); la segunda hace referencia a las garantías de seguridad, ya que se acordó la implementación de un Programa de Seguridad y protección con una perspectiva étnica y cultural para las comunidades y organizaciones en los territorios, además de garantizar el “fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional como la guardia indígena y la guardia cimarrona” (ibid., p. 206).

Respecto de la caracterización de la población reincorporada, con corte al 29 de diciembre de 2023, según la ARN, de las 12.732 personas en proceso de reincorporación, 2.931 personas se reconocen como parte de algún grupo étnico (23,02%) -775 más en comparación con el último informe presentado por la ST en diciembre de 2022-, de estas, 1.870 se autorreconocen como indígenas, 811 como afrocolombianas, 224 negros, 17 palenqueros, siete raizales y dos rom (Agencia para la Reincorporación y la Normalización No. OFI24-000855, 2024). Del total de personas en proceso de reincorporación, 115 se reconocen como personas con orientación sexual e identidad de género diversa, de las cuales el 21,17% (24) se reconoce como parte de un grupo étnico (FIP, 2023).

Sobre la reincorporación socioeconómica, la ST resalta que, hasta el 31 de marzo de 2023, de las 1.785 personas que se han vinculado laboralmente, 355 son de pertenencia étnica, y de las 3.893 vinculadas a una actividad económica, 819 pertenecen a comunidades étnicas (Presidencia de la República, 2023). Además, los programas específicos de la ARN han logrado que 1.309 personas en proceso de reincorporación, entre estos 11 de pertenencia étnica, participen en procesos comunitarios (Presidencia de la República, 2023). En cuanto a la salud, se han afiliado al sistema de salud 12.635 personas reincorporadas (99,2%) y de estas, 2.912 son personas con pertenencia étnica (Presidencia de la República, 2023).

La ST resalta el llamado que la población étnica hace al Gobierno Nacional para impulsar el ritmo de la indemnización y ejecución de obras, el mejoramiento de las vías de transporte y la implementación del Capítulo Étnico del A.F. (Congreso de la República, 2023). Por otra parte, la ART resalta que, para el 27 de diciembre de 2023, se conformaron las Mesas Municipales Comunitarias PDET del Chocó, que contaron con la participación de más de 400 líderes y lideresas indígenas y afros del departamento, pertenecientes a 14 municipios priorizados por el A.F.; este avance hace parte de la nueva estrategia del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias de la ART (ART, 2023).

Respecto al Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica —PEA—, que para el último informe de la ST no estaba en funcionamiento, durante 2023 se reunieron la ARN y el CNR Comunes para socializar actividades como foros y capacitaciones, que serán parte del marco de la consulta previa del Programa enfocado en Comunidades Negras,

Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Según la ARN, otras entidades como el DAPRE, el Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos para comunidades NARP también han adelantado acciones para acompañar y orientar el proceso de consulta previa del Programa (FIP, 2023).

En relación con la concertación técnica y protocolización del PEA para pueblos indígenas, el CNR Comunes ha adelantado acciones que permitieron dar avance en la ruta concertada con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) y protocolizada en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), de tal forma que se realizaron dos sesiones ampliadas de la CDDHHPI- MPC, en octubre de 2022, que resultaron en un 59 % de avance proceso de concertación del PEA (SIIPO, 2023). Además, el 19 de diciembre de 2023 se llevó a cabo en Jambaló, Cauca, el “Encuentro Nacional de Armonización”, cuyo objetivo fue “compartir experiencias sobre los procesos de reconciliación comunitaria, el proceso de reincorporación y la implementación del Capítulo Étnico” (Naciones Unidas, 2023). El encuentro contó con la participación de la ARN, el CNR Comunes, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y firmantes de paz indígenas de diversas partes del país (Naciones Unidas, 2023).

Frente al componente de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la consulta previa del Programa Especial de Armonización “Mauyauma” para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica, con Enfoque Étnico y de Género para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, fue realizada la articulación previa y el desarrollo de las primeras tres asambleas territoriales desarrolladas en los departamentos de Risaralda (Santa Cecilia), Norte de Santander (Cúcuta) y Chocó (Quibdó), actividades surtidas entre el 24 de marzo y 1 de abril de 2023.

La ARN señala que, en el mes de noviembre de 2022, fue suscrito el Convenio No. 1338 de 2022, cuyo objeto es “aunar esfuerzos para adelantar el proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, con enfoque étnico y de género, y su Instrumento Normativo, para comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras con el Espacio Nacional de Consulta Previa” (ARN, 2023h). Entre el 5 y el 10 de diciembre de 2022, se llevó a cabo el Espacio Nacional de Consulta Previa —ENCP—, en el cual se realizó la presentación del Programa Especial de Armonización y su Instrumento Normativo, se expusieron los antecedentes del mismo, su objeto, estructura y la metodología con la que se integraron las recomendaciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel (SIIPO, 2023).

En abril de 2023, fue suscrita una versión concertada del Convenio No. 1338 en la que se autorizó la adición de \$1.500 millones, con el fin de garantizar los acuerdos concertados en el ENCP y establecidos en la ruta metodológica para la consulta previa del “Programa Especial de Armonización para la Reintegración y

Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género, para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras” (SIIPO, 2023). De manera paralela, en el primer trimestre de 2023 fueron llevados a cabo mensualmente los comités técnicos operativos del Convenio, para el seguimiento a la ejecución contractual y al desarrollo de compromisos adquiridos en cada mes.

Por otro lado, según la UIAP (2023), con corte al 31 de marzo de 2023, fue implementado el “Programa de Acompañamiento Psicosocial con Enfoque de Género, Derechos de las Mujeres, Territorial y Étnico” para Exintegrantes de las FARC-EP. El programa busca

fortalecer el bienestar psicosocial, las prácticas de cuidado, las relaciones solidarias, la agencia, la identidad, los vínculos y las relaciones de las y los firmantes del Acuerdo en proceso de reincorporación, a través de la implementación de acciones de acompañamiento que reconozcan las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, así como los enfoques diferenciales (Presidencia de la República, 2023).

Frente a la Mesa Permanente de Concertación, que no había entrado en funcionamiento al momento de publicación del Duodécimo informe de la ST en diciembre de 2022, la ST evidencia que, del 25 de enero al 7 de febrero de 2023, se desarrollaron mesas de concertación con pueblos étnicos como la Mesa Permanente de Concertación —MPC— y la Mesa Regional de Amazónica con pueblos indígenas —MRA— (Unidad para las Víctimas, 2023). Estos espacios de concertación buscan orientar la reincorporación económica y social de personas de origen étnico a sus comunidades y territorios, teniendo una mirada integral que reconozca la cosmovisión étnica y considerando, a nivel jurídico, su autonomía, gobernabilidad y espiritualidad (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2023). Sobre la MPC, el Plan de Desarrollo 2022-2026 ha resaltado el papel de la Mesa en la construcción de políticas públicas relacionadas con la implementación y verificación del acuerdo de paz (DNP, 2023b).

Frente a las garantías de seguridad, la Defensoría del Pueblo, en su informe publicado en 2023, reitera que “la baja implementación del capítulo implica que las comunidades étnicas continúen siendo especialmente afectadas por las dinámicas del conflicto armado” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 132). Además, señaló su preocupación respecto del incremento de hechos victimizantes como los desplazamientos y confinamientos forzados de carácter masivo que afectaron especialmente a las comunidades étnicas, la mayoría en Chocó, en los municipios de Alto Baudó, Bojayá, Bagadó, Bajo Baudó, Medio San Juan, Litoral del San Juan, Bahía Solano, Novita en Chocó; así como los municipios de El Charco y Roberto Payán en Nariño; Guapi en el Cauca; y el Distrito Especial de Buenaventura (Defensoría del Pueblo, 2023). Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas

para la Coordinación de Asuntos Humanitarios —OCHA— informó que entre enero y marzo de 2023, el 58% de la población afectada por situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento era de origen étnico, especialmente del Pacífico (OCHA, 2023).

Según la UNP, durante el primer semestre del 2023, se recibieron 57 alegaciones de reclutamiento, uso o utilización de niños o niñas y adolescentes —NNA— de grupos armados no estatales; de estos 48 fueron verificados y nueve están en proceso de verificación; de los verificados: 25 son indígenas (17 niños y seis niñas) y dos afrodescendientes (un niño y una niña) (UNP, 2023). La Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), registró un recrudescimiento del reclutamiento y utilización de NNA entre 2019 y 2022 (COALICO, 2023) y resalta que “la niñez y la adolescencia han sido las poblaciones con mayores vulneraciones por el conflicto armado colombiano, en especial los NNA indígenas, afrocolombianos y migrantes.” (COALICO, 2023, p. 2). Frente a lo anterior, la ST destaca que el uso y reclutamiento de NNA de origen étnico puede poner en riesgo la implementación del A.F., en particular del Capítulo Étnico, debido a que viola las garantías de seguridad previstas en el mismo.

La ST identificó que durante 2023 la Defensoría del Pueblo (2023b) emitió 39 Alertas Tempranas —AT—, a favor de 22 indígenas, 14 afrodescendientes y 11 autoridades étnicas de Gobierno; las AT con más impacto sobre la población étnica se emitieron en departamentos como: Cesar, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Bolívar. Con respecto al 2022, de las 34 AT que reportó la Defensoría del Pueblo (2023b), resultaron afectados 20 indígenas, 20 afrodescendientes, 13 autoridades étnicas de gobierno; es decir que, para 2023, se presentó una reducción parcial del 11.3% en el número de AT para la protección de personas de origen étnico.

La ST también identificó que, entre noviembre de 2022 y noviembre de 2023, se registraron dos muertes de excombatientes con pertenencia étnica: ambos hombres indígenas; desde la firma del Acuerdo Final la ST ha registrado la muerte de 13 excombatientes con pertenencia étnica: tres hombres afrodescendientes y siete hombres indígenas (CERAC, 2023). Desde la firma del A.F., la Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha verificado 406 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP (entre ellos 57 afrocolombianos y 49 indígenas) (Naciones Unidas, 2024).

En materia de garantías de seguridad para líderes sociales, la ST registró que, pese a que en 2023 se redujo en 10% el número de asesinatos por Violencia Política, que incluye violencia contra líderes, en relación con 2022 (De 166 a 149), el riesgo que enfrentan los líderes comunitarios sigue siendo crítico; especialmente en las regiones PDET, donde se concentran el 52% de los homicidios de este

tipo. Hasta octubre de 2023, el ACNUDH recibió 52 denuncias de asesinato de defensores de los derechos humanos, de las cuales 14 se refieren a líderes indígenas, 10 a líderes campesinos, 11 a líderes afrocolombianos, cuatro a mujeres lideresas y a un líder de la comunidad LGBTIQ+ (Naciones Unidas, 2023). El pasado 3 de diciembre de 2023, la UIAP informó sobre el asesinato del vocero de la IEANPE en Puerto Asís, Putumayo (Naciones Unidas, 2024).

La ST identificó que, dentro de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, cuyos antecedentes se refieren a los puntos del A.F., se añadió un enfoque étnico que es transversal a la construcción e implementación de esta política (Presidencia de la República, 2023b). Frente a esto, la Subcomisión Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, informó que, en el periodo entre octubre de 2022 y septiembre de 2023, contó con la participación de la IEANPE como invitado permanente en el proceso de diseño, formulación y aprobación de la política pública. Sin embargo, a la fecha no están activas las Comisiones Técnicas para abordar temas asociados a enfoques diferenciales pese a la propuesta hecha por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en sesión de Subcomisión del 18 de diciembre de 2023 (Unidad de Implementación del Acuerdo No. OFI24-00004768, 2024).

La segunda salvaguarda del Capítulo Étnico en el punto 4 hace referencia a las garantías para el “fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional como la guardia indígena y la guardia cimarrona” (A. F., 2016, p. 206). Frente a esto, la ST destaca como avance la realización del Primer Encuentro Interétnico de Guardias en el municipio de Medio Atrato (Chocó), que se llevó a cabo entre el 19 y el 22 de noviembre de 2022, como espacio de diálogo intercultural y de fortalecimiento de las guardias y que contó con la participación de más de 300 representantes de comunidades indígenas, negros, afrocolombianos y palenqueros, provenientes de 5 departamentos (Chocó, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Risaralda y Bogotá) (Procuraduría General de la Nación, 2023).

La ST conoció en medios de prensa que el Ministerio del Interior aprobó en julio de 2023 la reformulación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, creado en el Decreto 660 de 2018, el cual no había presentado ningún avance en su aplicación y ejecución. (El Espectador, 2023b).

2.4.3 Enfoque Ambiental

En materia ambiental, la ST destaca como un avance de la disposición A.F. 3.2.2.6, que la ARN aprobó en mayo de 2023 la estrategia del Fondo de sostenibilidad de proyectos productivos (ARN, 2023a), en la que se consideraba en su fac-

tor 8 sobre sostenibilidad ambiental “el inventario de acciones para el acompañamiento técnico efectivo en función de la concepción e implementación adecuada de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) en los proyectos” (Agencia para la Reincorporación y la Normalización No. OFI24-000855, 2024).

Otro avance en la materia es la ejecución del programa del PNUD “Ambientes para la Paz”, que desde agosto de 2017 ha logrado, en los territorios de Miravalles, Caquetá, y Buenavista y Playa Rica, Meta, formar a través de nueve iniciativas ambientales a 180 excombatientes de las FARC-EP y de comunidades locales en programas de formación técnica titulada; a 180 personas en procesos “investigación - acción - participación” y a 570 personas en cursos complementarios para el fortalecimiento de la autogestión territorial. Además, se han capacitado a 1.200 personas para la construcción de agendas ambientales y rutas de resolución de conflictos ambientales, se han concretado tres sistemas de monitoreo comunitario con el Sistema Nacional Ambiental y se cuenta con 180 estudiantes para la implementación de campañas de prevención y promoción para la protección ambiental (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.).

2.5. Oportunidades de mejora

140

Reincorporación social y económica

- Poner en marcha el Fondo de Sostenibilidad por parte de la ARN con el objetivo de garantizar que los proyectos productivos aprobados se fortalezcan y adquieran las herramientas necesarias para su sostenibilidad.
- Fortalecer las capacidades técnicas de las cooperativas ECOMUN en asuntos socio-empresariales, financieros, administrativos, y de comercialización para mejorar la sostenibilidad de los proyectos productivos, tanto colectivos como individuales.
- Revisar las variaciones en el nivel de bienestar que alcanzan los hogares de los excombatientes después del cambio de la modalidad de entrega del apoyo a la seguridad alimentaria, considerando las diferentes circunstancias de acceso a la oferta de mercado de productos alimenticios, y la posibilidad de avanzar en la salida de dicho programa para quienes hayan logrado autonomía en la generación de ingresos.
- El avance en la sostenibilidad y apoyo a proyectos productivos requiere que el Gobierno Nacional expida el decreto que crea y regula el Sistema Nacional de Reincorporación acordado en el marco del CNR.

- Con el objetivo de que el Sistema Nacional de Reincorporación funcione correctamente resulta indispensable crear una hoja de ruta que articule y coordine la oferta institucional a la población en reincorporación, incluyendo indicadores, metas y presupuesto, así como objetivos y resultados, considerando los mecanismos de salida del proceso de reincorporación.
- Para garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación resulta importante mantener la renta básica mensual para las personas en proceso de reincorporación en sus componentes, considerando los mecanismos de salida del proceso una vez se alcancen condiciones de seguridad económica, social y personal.
- El acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos de personas en proceso de reincorporación requiere hacer expeditos los procesos de compra. Igual sucede con la entrega de predios y bienes por medio de la ruta de la SAE.
- Con el objetivo de garantizar los derechos de las personas en proceso de reincorporación y la sostenibilidad de su proceso, el Gobierno debe aprobar el decreto que permita reconocer formalmente a las NAR y garantizar el acceso a la oferta institucional para los(as) excombatientes que se encuentran en ellas.
- Es importante que el CNR publique información actualizada sobre el funcionamiento y logros de dicha mesa, con el objetivo de tener más claridad sobre el funcionamiento de la mesa de comercialización para proyectos productivos creada al interior del CNR.
- Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la reincorporación es clave que los proyectos de vivienda se amplíen y se ejecuten en los AETCR que tengan vocación de consolidación en el territorio.
- Teniendo en cuenta que hay compromisos en el Plan Marco de Implementación que ya fueron cumplidos, la revisión de los programas y sus indicadores, con base en una evaluación de resultados le permitiría o bien darlos por terminados o reestructurarlos en términos de los intereses y condiciones de vida de las personas en proceso de reincorporación, tal y como lo establece el A.F. 3.2.2.6.

Garantías de seguridad

- Es indispensable aprobar el plan de acción de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales para impulsar la ejecución de la política, como en la implementación del punto 3.4 del A.F.
- Es importante que los costos de ejecución y los indicadores de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales en el plan de acción, de la

política de desmantelamiento de organizaciones criminales cuenten con recursos, asignaciones definidas, instituciones responsables, objetivos asociados, metas y evaluación, impulsar el cumplimiento de los objetivos de dicha Política.

- Con el objetivo de evitar la ocurrencia de hechos que afecten la seguridad en los AETCR y las NAR la revisión continua de los planes de seguridad, que incluyen el despliegue de la fuerza pública y los esquemas de protección por parte del Gobierno Nacional, puede ser programada de forma periódica y rutinaria.
- Mantener la oferta de las capacidades de protección a excombatientes y líderes sociales y ampliarla incluyendo dentro de las responsabilidades de la fuerza pública la protección de estas poblaciones en los lugares donde hay programas en cumplimiento del A.F. permitiría ampliar significativamente, de forma complementaria, esta capacidad para proteger, avanzando en la política de seguridad humana incluida en la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Acelerar el avance en las investigaciones y judicializaciones frente a los casos de ataques a excombatientes, así como en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y los responsables últimos de la violencia contra excombatientes, con una comunicación pública rutinaria, asertiva y periódica, mejoraría el monitoreo, evaluación e impacto de las acciones del aparato judicial en cumplimiento de A.F.

Bienes de las FARC

- Es importante terminar el proceso de monetización de los bienes, especialmente del oro en joyas, muebles y enseres, que se ha visto retrasado respecto de los demás bienes entregados por las FARC, ya monetizados, para reparar efectiva y oportunamente a las víctimas.

Enfoque de Género

- Con el objetivo de cerrar la brecha laboral entre hombres y mujeres, se requiere impulsar la vinculación laboral de excombatientes mujeres mediante la ampliación de la oferta de capacitación y de servicios de empleo.
- Es fundamental actualizar la información sobre los avances en términos de medidas de protección y de apoyo económico a mujeres excombatientes en el marco del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para conocer el impacto de la seguridad sobre esta población.
- Es clave incluir datos sobre la población con identidades de género y orientaciones sexuales diversas beneficiada por el Plan Estratégico de Seguridad y Protección con el objetivo de hacer una implementación integral al Enfoque de Género.

- Con el objetivo de fortalecer las medidas de seguridad de las mujeres excombatientes y población LGTBIQ+, es necesario que las AT, registradas en los indicadores del SIPO, sean revisadas de forma que aparezcan desagregadas por pertenencia étnica y género.

Enfoque Étnico

- Para fortalecer la concertación con pueblos étnicos es necesario mantener la operación de la MPC y planear periódicamente sus reuniones y hacer seguimiento a los compromisos allí adquiridos
- La participación de los pueblos y comunidades étnicas y las acciones relativas al proceso de reincorporación social y económica de excombatientes de origen étnico requiere ejecutar el plan de trabajo de la Mesa Étnica del CNR, creada en 2022.

Enfoque Ambiental

- Un estudio ambiental de los predios entregados por el Gobierno Nacional a los excombatientes permitiría hacer seguimiento sobre cuántos han presentado alguna afectación ambiental que esté relacionada con el desarrollo e implementación de los proyectos productivos.
- Es necesario que los proyectos productivos, tanto los colectivos como los individuales, cuenten con enfoque ambiental con seguimiento institucional para garantizar, desde el diseño de los proyectos, las consideraciones ambientales, potenciar sus impactos positivos en materia de desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos.

Bibliografía

- ACNUDH. (14 de diciembre de 2023). *Observaciones preliminares de la experta internacional en derechos humanos: Antonia Urrejola*. ONU DDHH, 2023.
<https://www.hchr.org.co/comunicados/observaciones-preliminares-de-la-experta-internacional-en-derechos-humanos-antonia-urrejola/>
- AGROEXPO. (16 de julio de 2023). *ECOMUN, llega a la feria AGROEXPO 2023*. AGROEXPO, 2023. <https://agroexpo.com/es/noticia/6524/ecomun,-llega-a-la-feria-agroexpo-2023--->
- Alcaldía de Arauquita. (17 de junio de 2023). *Arauquita sostenible*. Alcaldía de Arauquita. https://arauquitaarauca.micolombiadigital.gov.co/sites/arauquitaarauca/content/files/000352/17580_pdt-arauquita-sostenible-20202023-vfe.pdf
- Alcaldía de Fonseca. (30 de junio de 2020). *Fonseca ¡Unidos Podemos!* Alcaldía de Fonseca. <https://www.fonseca-quajira.gov.co/Transparencia/PublishingImages/Paginas/Plan-de-Desarrollo-/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20-%20FONSECA%202020-2023.pdf>
- Alcaldía de Vista Hermosa. (1 de mayo de 2020). *OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO*. Alcaldía de Vista Hermosa. https://vistahermosameta.micolombiadigital.gov.co/sites/vistahermosameta/content/files/000539/26916_doc-descriptivo-pdt-vh-2020202330042020.pdf
- ARN. (5 de enero de 2022). *Presupuesto 2022*. AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN, 2024.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/presupuesto.aspx>
- ARN. (31 de marzo de 2023h). *INFORME A LAS COMUNIDADES NARP Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN. ENERO - 2022 MARZO 31 - 2023*. AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN, 2023.
https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Informes_Trazador_etnico_NARP/Informe_Comunidades_NARP_2022-2023_ARN_20230428.pdf
- ARN. (10 de mayo de 2023a). *Aprobada estrategia del Fondo de sostenibilidad de proyectos productivos y nuevo modelo de apoyo a la seguridad alimentaria de firmantes y sus familias*. Agencia de Reincorporación y Normalización.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/Aprobada-estrategia-Fondo-sostenibilidad-proyectos-productivos-y-nuevo-modelo-apoyo-a-seguridad-alimentaria.aspx>
- ARN. (7 de septiembre de 2023d). *Aprobada Política de desmantelamiento de organizaciones criminales*. Agencia de Reincorporación y Normalización.
<https://portalparalapaz.gov.co/aprobada-politica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/08/>
- ARN. (6 de octubre de 2023f). *La ARN anuncia el lanzamiento de la Estrategia de Sostenibilidad de Proyectos Productivos: Un hito Significativo para la Paz en Colombia*. Agencia de Reincorporación y Normalización.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/la->

[ARN-anuncia-el-lanzamiento-de-la-estrategia-de-sostenibilidad-de-proyectos-productivos-un-hito-significativo-para-la-paz.aspx](#)

ARN. (19 de octubre de 2023c). *Reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y balance del proceso de reincorporación en el Departamento del Putumayo*. Agencia de Reincorporación y Normalización.

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/reconocimiento-de-las-areas-especiales-de-reincorporacion-colectiva-AERC-y-balance-del-proceso-de-reincorporacion.aspx](#)

ARN. (27 de octubre de 2023g). *En Consejo Nacional de Reincorporación se aprobaron nuevos proyectos colectivos de firmantes de paz*. Agencia de Reincorporación y Normalización.

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/en-consejo-nacional-de-reincorporacion-se-aprobaron-nuevos-proyectos-colectivos-de-firmantes-de-paz.aspx](#)

ARN. (30 de octubre de 2023). *ARN en cifras*. Agencia de Reincorporación y Normalización.

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN-en-Cifras-corte-October-2023.pdf](#)

ARN. (26 de noviembre de 2023b). *Se aprobaron el Programa de Reincorporación Integral y el Programa de Reunificación Familiar. Se realizó el balance sobre el funcionamiento y los compromisos del Consejo Nacional de Reincorporación durante el 2023*. Agencia de Reincorporación y Normalización. Obtenido de:

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/se-aprobaron-el-programa-de-reincorporacion-integral-y-el-programa-de-reunificacion-familiar.aspx](#)

ARN. (15 de diciembre de 2023e). *En el Meta, firmantes de Paz y sus familias se trasladan a Hato Rondón, para seguir con su proceso de Reincorporación*. Tierra fértil para la paz, 2023. Obtenido de:

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/traslado-firmantes-a-hato-rondon.aspx](#)

ARN. (21 de diciembre de 2023k). *ARN en cifras*. Agencia de Reincorporación y Normalización.

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN-en-Cifras-corte-noviembre-2023.pdf](#)

ARN. (6 de enero de 2023j). *Presupuesto 2023*. AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN, 2024. Obtenido de

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/presupuesto.aspx](#)

ARN. (15 de enero de 2024). *Presupuesto 2024*. AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN, 2024. Obtenido de

[https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/presupuesto.aspx](#)

ARN. [@ARNColombia]. (2023i). *ARN Colombia* (@ARNColombia). X.com.

[https://twitter.com/ARNColombia](#)

ART. (29 de enero de 2023). *Líderes y lideresas indígenas y afros de Chocó participaron en la conformación de las Mesas Municipales Comunitarias PDET*. Agencia de Re-

- novación del Territorio. Obtenido de:
<https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/sala-de-prensa/Historico-de-noticias>
- CERAC. (2023). *Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia* de CERAC.
<https://www.cerac.org.co/es/recursos/datosconflictoscolombia/>
- CGR. (31 de marzo de 2023). *SÉPTIMO INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría General de la República.
[https://www.contraloria.gov.co/es/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document library/impz/view/2968463? com liferay document library web portlet DLPportlet INSTANCE impz redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fes%2Fresultados%2Finformes%2F](https://www.contraloria.gov.co/es/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document%20library/impz/view/2968463?com_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fes%2Fresultados%2Finformes%2F)
- CNR-COMUNES [@CNRCOMUNES]. (21 de abril de 2023). *Las y los #FirmantesDePaz de la Cooperativa COPAGROC ubicada en el municipio de Cunday #Tolima denuncian amenazas a su integridad*. X, 2023.
<https://x.com/CNRCOMUNES/status/1649502197627998213?s=20>
- CNR-COMUNES [Reincorporación Comunes]. (21 de diciembre de 2023a). *¿Cómo garantizar que la Reincorporación sea reconocida en los planes de desarrollo?* Facebook, 2024.
https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0CBfx1TqtizP11q65XTnfgDC3Km6yEbxKgoPwHeDhPVip79u22fVo8sYH8AMeftiVI&id=100069817462356&mibextid=wWUois
- COALICO. (2023). *Boletín de monitoreo 29 Niñez y conflicto armado en Colombia*. YouTube: Home. https://coalico.org/wp-content/uploads/2023/09/Boletin-No.-29_ONCA-.pdf
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas. (11 de agosto de 2023). *Diálogo de saberes: Derechos en la reincorporación con pertenencia étnica*. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=JKro5zmqkm0>
- Congreso de la República. (2023). *Comisión de Paz fortalece rutas para la Implementación de la Paz en las Regiones*. Cámara de Representantes.
<https://www.camara.gov.co/comision-de-paz-fortalece-rutas-para-la-implementacion-de-la-paz-en-las-regiones>
- Defensoría del Pueblo. (2023b). *Tablero. Alertas Tempranas*. Defensoría del Pueblo
<https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/TableroPantallaCompleta?Length=0>
- Defensoría del Pueblo. (2 de marzo de 2023). *Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Defensoría del Pueblo.
<https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/Tercer+Informe+de+seguimiento+a+la+implementaci%C3%B3n+del+Acuerdo+Final.pdf/6c478752-dc83-a50d-b890-7a097fcac613?t=1678122801539>
- DNP. (5 de mayo 2023b). *“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”. EL CONGRESO DE CO*. Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano, 2023.

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- DNP. (16 de junio de 2023). *Avance de indicadores por estrategia*. Departamento Nacional de Planeación. <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/3/28>
- ECOMUN. (23 de julio de 2023). “*Seguimos firmes con la paz*” – Economías Sociales del Común. ECOMUN. <https://ecomun.com.co/seguimos-firmes-con-la-paz/>
- El Espectador. (2023b). *Cómo acceder al programa de seguridad y protección para comunidades y líderes en Colombia*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/como-acceder-al-programa-de-seguridad-y-proteccion-para-comunidades-y-lideres-en-colombia/>
- El Espectador. (15 de marzo de 2023c). *Denuncian desplazamiento de excombatientes de FARC en Mesetas, Meta, por amenazas de disidencias* | EL ESPECTADOR. El Espectador, 2024. https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/denuncian-desplazamiento-de-excombatientes-de-farc-en-mesetas-meta-por-amenazas-de-disidencias/#google_vignette
- El Espectador. (12 de diciembre de 2023). *Corte Constitucional reconoce que el Estado fracasó en la protección de líderes*. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-reconoce-que-el-estado-fracaso-en-la-proteccion-de-lideres/>
- El Tiempo. (4 de julio de 2023b). *Por amenazas, firmantes de paz del ETCR de Vistahermosa se fueron a Granada, Meta*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/firmantes-de-paz-del-etcr-de-vistahermosa-se-fueron-a-granada-meta-por-amenazas-782885>
- El Tiempo. (21 de septiembre de 2023a). *Asesinato de excombatientes: JEP dio órdenes a Fiscalía y Gobierno por los crímenes - JEP Colombia - Justicia*. ELTIEMPO.COM, 2023. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/asesinato-de-excombatientes-jep-dio-ordenes-a-fiscalia-y-gobierno-por-los-crimenes-808086>
- El Tiempo. (29 de noviembre de 2023). *SAE entregó a firmantes de paz una bodega para ampliar la producción de cerveza La Roja*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/sae-entrego-a-firmantes-de-paz-bodega-para-ampliar-la-produccion-de-cerveza-la-roja-830463>
- FIP. (25 de septiembre de 2023). *¿Hacia dónde va el acuerdo de paz?* Fundación Ideas para la Paz. <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3AscDs%3AUS%3Abd6cd895-0954-38f8-97ef-7020806776f8>
- Fundación Paz y Reconciliación. (11 de julio de 2023). *Gobierno anuncia rediseño del decreto 660 del 2018: ¿En qué consiste?* Fundación Pares. <https://www.pares.com.co/post/gobierno-anuncia-redise%C3%B1o-del-decreto-660-del-2018-en-qu%C3%A9-consiste>
- IEM. (2023, noviembre). *Informe de Seguimiento al Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz: Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios*. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género del Acuerdo Final. https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#chat/dm/yZ_uY0AAAE

- Indepaz. (26 de diciembre de 2023). *LÍDERES SOCIALES, DEFENSORES DE DD.HH Y FIRMANTES DE ACUERDO ASESINADOS EN 2023 – Indepaz*. Indepaz.
<https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>
- Infobae. (22 de diciembre de 2022). Gobierno ampliará la renta básica mensual para exintegrantes de Farc hasta junio de 2023. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/23/gobierno-ampliara-la-renta-basica-mensual-para-exintegrantes-de-farc-hasta-junio-de-2023/#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Gustavo%20Petro,est%C3%A1n%20en%20proceso%20de%20reincorporaci%C3%B3n.>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (24 de marzo de 2023a). *JEP solicita al gobierno un plan de seguridad para proteger a ex-Farc de AETCR en Meta*. JEP.
<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-solicita-al-gobierno-un-plan-de-seguridad-para-protger-a-exfarc-de-aetcr-en-meta.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [@JEP_Colombia]. (20 de septiembre de 2023). *Este miércoles se realizó la audiencia de seguimiento a las medidas cautelares que decretó la JEP para garantizar la vida y seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz*. X, 2023.
https://twitter.com/JEP_Colombia/status/1704566718536851866?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctterm%5E1704566718536851866%7Ctwgr%5Eb4cad681a354151b658956104f24a1d27a236cd3%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eltiempo.com%2Fjusticia%2Fjep-col
- Las2orillas. (7 de febrero de 2023). Avanzar, el movimiento político de firmantes de paz que toma fuerza en La Guajira. *Las2orillas*. <https://www.las2orillas.co/avanzar-el-movimiento-politico-de-firmantes-de-paz-que-toma-fuerza-en-la-guajira/>
- Ministerio de Agricultura. (2023). *DECRETO NÚMERO xxx DE 2023 Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023*.
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Proyecto%20de%20Decreto%20-%20Art%C3%ADculo%2061%20Ley%202294%20de%202023.pdf>
- Ministerio de Defensa. (25 de abril de 2023). *POLÍTICA DE SEGURIDAD, DEFENSA Y CONVIVENCIA CIUDADANA*. Ministerio de Defensa. *POLÍTICA DE SEGURIDAD, DEFENSA Y CONVIVENCIA CIUDADANA*.
- Ministerio de Hacienda. (5 de diciembre de 2023). *Informe de ejecución Noviembre UNP*. Ministerio de Hacienda.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralna-cion/presupuestogeneraldeanacin2023/ejecucionpresupuestal/noviembre
- Naciones Unidas. (24 de marzo de 2023c). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>

- Naciones Unidas. (27 de junio de 2023b). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2317649_sp.pdf
- Naciones Unidas. (26 de septiembre de 2023). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf
- Naciones Unidas. (8 de enero de 2024). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/documentos>
- Naciones Unidas [@MisionONUCol]. (11 de julio de 2023a). *En #Medellín se realizó el lanzamiento de <http://Trochas.co>, una tienda virtual que comercializa productos de cuidado personal, alimentos, servicios y manufacturas de los distintos emprendimientos de las asociaciones de firmantes de paz integradas en la X.* <https://twitter.com/MisionONUCol/status/1678899891550973959>
- PGN. (1 de noviembre de 2023). *QUINTO INFORME AL CONGRESO Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación. <https://drive.google.com/file/d/1mysrAYWlwatfBoBFPj1PwbJb1bxloSTZ/view>
- Portafolio. (24 de agosto de 2023). *Observaciones de ganaderos a proyecto para acelerar compra de tierras*. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/observaciones-de-ganaderos-a-proyecto-para-acelerar-compra-de-tierras-587823>
- Presidencia de la República. (8 de marzo de 2023). *Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/42614366/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO29-MAYO.pdf/b0b35c21-3bef-9475-9281-3e96dec76ddf?t=1686081597424>
- Presidencia de la República. (7 de septiembre de 2023b). *POLÍTICA PÚBLICA DE DESMANTELAMIENTO DE ORGANIZACIONES CRIMINALES QUE ATENTAN CONTRA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, INCLUIDAS LAS DENOMINADAS SUCESORAS DEL PARAMILITARISMO Y SUS REDES DE APOYO*. Presidencia de la República. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/Documento-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad_02.pdf
- Presidencia de la República. (23 de noviembre de 2023a). *Aprueban Programa de Reincorporación Integral para mejorar calidad de vida de 12.113 firmantes de paz*. Presidencia de la República. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Aprueban-Programa-de-Reincorporacion-Integral-para-mejorar-calidad-de-vida-231123.aspx>
- Presidencia de la República. (24 de noviembre 2023c). *Informe del Gobierno de Cambio sobre el Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016*. Presidencia de la República. https://docs.google.com/document/d/1ZiUMr-F_hYlqRjmfC6ol2LI1S8sKH0eDSe1S5ta30xY/edit

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f). *AMBIENTES PARA LA PAZ*.
Ambientes para la Paz | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo.
<https://www.undp.org/es/colombia/projects/ambientes-para-la-paz#main-content>
- SAE. (14 de marzo de 2023). *INFORME TÉCNICO GESTIÓN SAE*. Sociedad de Activos Especiales.
https://www.saesas.gov.co/transparencia_acceso_informaciOn_pUblica/7_control/7_1_informes_gestion_evaluacion_32820/c_rendicion_cuentas_ciudadanos/informe_rendicion_cuentas/2022/informe_gestion_2022_v_2/informe_tecnico_gestion_2022
- SECOPI. (20 de diciembre de 2023). *SECOPI*. SECOPI.
<https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>
- SIIPO. (6 de diciembre de 2023). *¿Cómo vamos en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI)?* Sistema Integrado de Información para el Posconflicto.
<https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (9 de agosto de 2023). *Se presenta la propuesta del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz - UNIDAD PARA UNIDAD DE IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE PAZ*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2023. <https://portalparalapaz.gov.co/se-presenta-la-propuesta-del-plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion-para-firmantes-de-paz/10/>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2 de noviembre de 2023a). *Aprobado Plan Estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz en proceso de reincorporación - UNIDAD PARA UNIDAD DE IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE PAZ*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2023. Obtenido de <https://portalparalapaz.gov.co/aprobado-plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion-para-firmantes-de-paz-en-proceso-de-reincorporacion/09/>
- Unidad para las víctimas. (14 de febrero de 2023). *Estos son los acuerdos logrados con los pueblos étnicos en las consultas previas al Plan Nacional de Desarrollo*. Unidad de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/acuerdos-pueblos-etnicos-previas-plan-nacional-desarrollo/>
- UNP. (22 de agosto de 2023). *ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS 1 ENERO DE 2023 – 30 JUNIO DE 2023 – Unidad Nacional de Protección*. Unidad Nacional de Protección. <https://www.unp.gov.co/analisis-de-la-situacion-de-derechos-humanos-1-enero-de-2023-30-junio-de-2023/>

PUNTO

4

Solución al Problema de las Drogas ilícitas

1. Introducción

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– establece las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, pág. 99). Para lograr tal propósito, el Acuerdo estipula una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016, Introducción, p. 8). El punto 4 del A.F., punto está subdividido en tres temas: (i) Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Plan Integral de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iii) Acción integral contra las minas antipersonal.

Para su Decimotercer informe de Verificación la Secretaría Técnica -ST- verificó¹ el estado de implementación del punto en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) cómo las iniciativas, políticas y programas del Gobierno Nacional 2022-2026 impulsan o modifican la implementación del A.F., incluyendo la Política Nacional de Drogas, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el Plan Nacional de Política Criminal; iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos del A.F.

152

2. Análisis temático

2.1 Tema 1: Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El A.F. (4.1) busca atender poblaciones y territorios afectados por cultivos de uso ilícito por medio de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– y los Programas Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– con una perspectiva comunitaria y participativa, que permita la transformación productiva y el desarrollo rural de los territorios afectados.

¹ La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, se incluyeron los subtemas en donde se reportaron avances significativos después del 12vo informe de la ST (2022).

2.1.1. Análisis

Erradicación voluntaria y forzada

La ST encontró que, desde el inicio del PNIS y hasta el 31 de marzo de 2023, se erradicaron de forma voluntaria y asistida 46.092 hectáreas – ha – de cultivos de uso ilícito (Presidencia de la República, 2023), con un aumento marginal de 84 ha erradicadas entre junio de 2022 (periodo de registro del anterior informe) y marzo de 2023, alcanzando un cumplimiento del 92,18% de la meta establecida en 2017 para la erradicación de 50.000 ha en el marco del PNIS, en correspondencia completa con los compromisos del A.F. y el PMI. La ST además encontró, con corte al 31 de marzo de 2023, que no avanzó la erradicación voluntaria frente a 2022, manteniéndose en las 46.150,86 ha erradicadas registradas por SIIPO a diciembre de ese año (SIIPO, 2023); la ST no conoce la razón de la diferencia entre ambos registros.

En materia de cumplimiento de obligaciones para con los participantes del PNIS, la Corte Constitucional –CC–, en un fallo de una acción de tutela proferido el 6 de diciembre de 2023, “amparó los derechos fundamentales de comunidades campesinas y étnicas de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, vulnerados por el incumplimiento de obligaciones adquiridas por el Gobierno en el marco del [PNIS]” (Corte Constitucional, 2023, p.1). Según lo anterior, a pesar de haber suscrito acuerdos en el marco del PNIS algunos beneficiarios “no han ingresado formalmente al programa; no han podido suscribir los formularios individuales luego [de] haber firmado los colectivos; no han recibido los apoyos para desarrollar proyectos productivos”. Por lo tanto, se ordenó a la Junta de Direccionamiento Estratégico, a la Dirección General y Consejo Permanente de la Dirección, a la “Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (sic) y a la DSCI” que “cumplan el contenido de los acuerdos colectivos suscritos”; al Ministerio de defensa y al Ejército Nacional les ordenó “priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada. Esta última sólo procederá en caso de que fracase la primera y deberá atender al principio de precaución” (Corte Constitucional, 2023, p. 4); a la Agencia de Renovación del Territorio –ART– le ordenó que, en un plazo de dos meses, se lleve a cabo “la revisión de las decisiones de exclusión y/o suspensión de los beneficiarios del PNIS de los municipios” (Corte Constitucional, 2023). La ST no conoce de avances en el cumplimiento de estas órdenes de la Corte.

Asimismo, la CC ordenó a las entidades de orden nacional y territorial vinculadas con la implementación de los indicadores del PMI,

acelerar el proceso de implementación de los PDET, los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y demás instrumentos creados por el Acuerdo

Final de Paz en los departamentos involucrados en la tutela, especialmente en lo referente a los PISDA a partir de acciones de intervención integral y articulada para la generación de sostenibilidad del programa de sustitución de cultivos ilícitos (CC, 2023m, p. 4).

Cuando no se logra implementar el PNIS debido a que los cultivadores y cultivadoras no manifiestan su decisión de sustituir los cultivos o incumplen sus compromisos adquiridos, el A.F. hace explícito que el Gobierno “prioriza(rá) la erradicación manual donde sea posible (...)” (A.F., 2016, p.107). Al respecto, la ST encontró que la erradicación manual disminuyó en 2021 y 2022 debido, según la Procuraduría General de la Nación –PGN–, a “las fallas de focalización del PNIS (...) [que] han generado dificultades en la armonización entre las estrategias de sustitución y los operativos de erradicación forzada” por lo que a su vez “se redujeron los operativos y las confrontaciones entre erradicadores y comunidades” (Procuraduría General de la Nación, 2023, p. 368). La ST no conoce información sobre las ha erradicadas en el marco de hacer cumplir la disposición del A.F. por erradicación no comprometida en el marco del programa.

Tabla 1. Hectáreas erradicadas de manera forzada y cultivadas

Año	Ha de coca erradicadas de manera forzada	Ha de coca cultivadas
2012	30.456,00	47.788,00
2013	22.121,00	48.189,00
2014	11.703,00	69.132,00
2015	13.473,00	96.084,57
2016	17.642,00	146.140,13
2017	52.001,00	171.494,94
2018	59.978,00	169.018,19
2019	94.606,00	154.475,65
2020	130.147,00	142.783,97
2021	103.257,00	204.257,22
2022	68.893,00	230.027,62

Fuente: Elaboración propia con base de datos del Ministerio de Justicia del Observatorio de Drogas de Colombia (2023).

La ST encontró que en 2022 se erradicaron de manera forzosa 68.893 ha de coca por parte de la fuerza pública, lo que representó una disminución de

33,28% frente a los niveles de erradicación reportados en 2021, cuando se erradicaron 103.257 ha (Sinergia, 2023). Esta tendencia a la baja en la erradicación manual se mantuvo en 2023 con 20.323 ha erradicadas de manera forzosa (Ministerio de Justicia, 2023). Lo que representa una superación de la meta de erradicación de 20.000 ha, que es consistente con la política del actual Gobierno en la que establece que “los y las cultivadoras se deben comprometer a no expandir las áreas sembradas, mientras que el Estado (...) prioriza en estas áreas la modalidad de erradicación voluntaria, en el marco de procesos de desarrollo rural” (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2023, p. 55)

En todo caso, el PNIS está por alcanzar el cumplimiento de sus metas de erradicación de acuerdo con su diseño inicial y despliegue operativo. Lamentablemente, no ha sido evaluado este programa. Pese a este cumplimiento de la ejecución, en los municipios PNIS y PDET hubo un aumento significativo de 22% en los cultivos de coca, al pasar de 116.363 ha en 2021 a 141.397 ha 2022. En los municipios PNIS que no son PDET, el aumento en los cultivos de coca fue mucho mayor, del 56%, al pasar de 3.265 ha a 5.088 ha (CERAC, 2023). Este aumento coincide con un aumento a nivel nacional de los cultivos de coca del 13% (al pasar de 204.175 ha en 2021 a 229.862 ha en 2022). Los municipios en los que se implementó el A.F., que incluye municipios tanto PNIS como PDET, concentran el 96,1% de los cultivos de coca a nivel nacional (220.992 ha), mientras que en los municipios en los que no se implementó el A.F. hubo un aumento marginal de los cultivos (de 8.584 ha a 8.870 ha). Así, el objetivo del PNIS de “lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito” (A.F., 4.1.2, 2016, p. 105) no ha sido alcanzado por lo que no hay un cumplimiento en términos de resultados del A.F.

PAI familiar

El Plan de Atención Inmediata –PAI– del PNIS a nivel familiar incluye: (i) pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata –AAI–; (ii) proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria; (iii) Asistencia Técnica Integral; (iv) proyectos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos; y (v) proyectos productivos con visión de largo plazo. Además, el PAI incluye un Plan de Atención para recolectores de cultivos de uso ilícito.

A marzo de 2023, la ST encontró avances en el PAI familiar frente al informe anterior (con corte a junio de 2022), con un aumento en los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido y en las familias que recibieron la totalidad de los pagos de la AAI. Sin embargo, no hubo cambios significativos en los componentes de Asistencia Técnica Integral, auto sostenimiento y seguridad alimentaria, y plan de atención a recolectores. En la Tabla 2, la ST reporta el avance de los

componentes del PAI familiar y el Plan de Atención a recolectores, según información de la Presidencia de la República.

El cumplimiento a la implementación del PAI Familiar para el periodo de observación del presente informe, mantiene la misma estructura que la registrada en el Duodécimo Informe de la ST: la Tabla 2 muestra que los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) y Asistencia Técnica Integral (ATI) son los componentes del PAI con mayor avance y además, que la vinculación a esos programas aumentó, aunque marginalmente entre junio de 2022 y marzo de 2023, en 983 familias (al pasar de 71.791 a 72.774) y de 471 (al pasar de 77.002 a 77.473) nuevas familias beneficiadas, respectivamente. Sin embargo, la ST considera que estos compromisos continúan en situación de atraso en su implementación, pues debían finalizar en 2020 según lo establecido en el PMI (PMI, 2017, p.115).

Respecto de los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido, el componente de mayor crecimiento entre junio de 2022 y marzo de 2023, la ST encontró un aumento del 10,72% en su implementación, al pasar de 60.294 familias vinculadas a 66.762. Por su parte, el plan de atención a recolectores de cultivos de uso ilícito contó con un avance marginal pues, para el mismo período de comparación el número de recolectores vinculados aumentó en 84 al pasar de 7.353 a 7.437 (1,14%). Este componente también presenta atraso en su implementación, pues el PMI establece como indicador el “Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural y temporal” el cual debía culminar en 2020 con el producto de “servicios de inscripción e intermediación laboral temporal en zonas rurales - programa de empleo rural temporal para recolectores y recolectoras asentados y no asentados”, sin embargo, a marzo de 2023 sólo se encuentran vinculados el 44,1% de los recolectores.

La ST no encontró avances o actualizaciones en la información reportada por la Presidencia de la República sobre los proyectos productivos con visión de largo plazo, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– no ha llegado a la ST respuesta al requerimiento de información radicado el pasado 11 de enero de 2024, con número de radicado E-2024-017956. La Fundación Ideas para la Paz -FIP-, con base en información de la DSCI, encontró que sólo una familia cuenta con la ejecución total del proyecto productivo con visión de largo plazo. La falta de terminación de los compromisos, muestra la dificultad de la ejecución completa del programa PNIS que como lo ha señalado esta ST en sus informes desde 2021, muestra la baja probabilidad de resultados exitosos del esfuerzo, pese al alto nivel de recursos involucrados y el esfuerzo institucional y señalando la baja sostenibilidad del componente del A.F. y la pérdida de la confianza de las familias vinculadas a estos programas, en términos de la probabilidad percibida de una transformación productiva exitosa. Además, obstaculiza la imple-

mentación del A.F. y de la RRI debido a que la sostenibilidad del PNIS depende de que las familias cultivadoras y recolectoras tengan alternativas de generación de ingresos (A.F., 2018, p.101).

Tabla 2. PAI Familiar²

Componentes del PAI Familiar	Familias beneficiadas marzo 2023	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)	Familias beneficiadas del total de familias inscritas 12vo informe(%)
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias recibiendo pago	76.366	92,85%	92,78%
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	72.774	88,48%	87,28%
Asistencia técnica integral	77.473	94,19%	93,62%
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	70.682	85,94%	84,97%
Proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido en elaboración y concertación	66.762	81,17%	73,31%
Proyectos productivos con visión de largo plazo	1.986	2,40%	2,40%
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	7.437	44,11%	43,61%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz- Presidencia de la República (2023) de marzo.

PAI comunitario

Según lo establecido en el A.F. (4.1.3.6), el PAI comunitario incluye:

Guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud y la puesta en marcha de los planes contemplados en el punto 1.3.3 de la Reforma Rural Integral sobre estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos, crédito y mercadeo (A.F., 2016, p.113-114).

² La ST no encontró información actualizada sobre las familias con proyectos productivos con visión de largo plazo, por lo que se mantuvo en este informe el número de familias del informe anterior, hasta obtener nueva información por parte del Gobierno.

Frente a estas disposiciones, la ST no encontró ni recibió información que dé cuenta de avances en la implementación de programas en el marco del A.F. relacionados con el cumplimiento de este compromiso, por lo que se mantiene en situación de atraso y a la fecha esta ST no conoce ningún avance de su implementación.

Otras alternativas de sustitución de cultivos de uso ilícito

Además del PNIS, existen otros programas de sustitución de cultivos de uso ilícito promovidos por el Gobierno Nacional que presentan alternativas a las comunidades que tienen interés o voluntad de sustituir, tanto en municipios PDET como no PDET, como Sustitución con Legalidad, Hecho a la Medida y Territorios para la Conservación y que, en algunos casos, se articulan con el PNIS. Sobre estos programas, ni la DSCI ni la ART emitieron actos administrativos que desarrollaran, impulsaran o modificaran los mencionados programas, por lo que aunque se mantienen vigentes; la ST no conoció o recibió información de avances en su implementación de la DSCI.

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y Política Nacional de Drogas

El 5 de mayo de 2023, el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Si bien el PND no incluye dentro de sus indicadores asuntos relacionados con la erradicación de cultivos de uso ilícito, sí hace referencia a los compromisos y metas del PMI que permiten impulsar la implementación del A.F. En su articulado, establece que la DSCI “desarrollará programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana (...) en el marco de la política de paz total” (Ley 2294 de 2023, Artículo 9°), y también le permite a las familias beneficiadas del PNIS “renegociar la operación de proyectar productivos de ciclo corto y de ciclo largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno nacional” (Ley 2294 de 2023, Artículo 10°). La renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo permitiría impulsar la implementación del PAI familiar, pues permitiría corregir las fallas en la formulación de los proyectos permitiendo mayor viabilidad y sostenibilidad, acorde con las necesidades de las familias. Sin embargo, estos proyectos estarían limitados financieramente por los recursos anteriormente empleados en el desarrollo de los proyectos a renegociar. La ST aún desconoce avances en la formulación de programas en el PND de reconversión productiva y de renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo, los cuales además carecen de indicadores de seguimiento.

El PND 2022-2026 tampoco establece una meta de erradicación para el cuatrienio, sino que establece que a 2026 que “se profundizarán los esfuerzos pa-

ra lograr su cumplimiento y seguimiento”, teniendo como referencia la meta trazada del Plan Marco de Implementación -PMI- en la cual “En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos”. Esta meta se desarrollaría, según el PND, mediante una

Nueva política de drogas orientada a la regulación para la garantía de derechos y libertades (...) [y por medio de la] Implementación y sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, y la puesta en marcha de planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte integral del PNIS (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 299).

La falta de indicadores, si bien no representa un obstáculo a la implementación de los compromisos del Punto 4 del A.F., sí dificulta el seguimiento y el acceso a la información referente a su implementación, especialmente del PNIS.

La Política Nacional de Drogas, aprobada en septiembre de 2023, señala en sus pilares el “tránsito a economías lícitas en zonas rurales y de manejo especial”, que comparte el objetivo del PNIS de impulsar a que las familias cultivadoras transiten a economías lícitas. En este pilar se establece una “estrategia para que las comunidades rurales que dependen de las economías ilícitas ligadas a las drogas transiten de manera progresiva y sostenible a economías lícitas” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, p. 54) por medio de un “modelo integral de intervención para el tránsito a economías lícitas” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, p. 54), que comparte los principios del PNIS y de la implementación de los compromisos del PAI familiar y comunitario.

En este modelo se incluyen los compromisos de garantizar las “condiciones de seguridad y paz territorial”, al igual que lo establece el PNIS; “creación de empleo”, componente que hace parte tanto del PAI familiar (por medio de los cultivadores vinculados a programas de empleo rural y temporal) y al PAI comunitario (por medio de los mecanismos de información que faciliten el acceso a oportunidades laborales); “ordenamiento productivo y comercial”; “fomento de actividades productivas” que guarda similitud con los compromisos de los proyectos productivos de ciclo corto y largo; y el componente de “asistencia técnica”, también incluido en los componentes del PNIS de ATI. Esta política concuerda con las disposiciones del A.F. y con los compromisos estipulados en el Punto 4 del A.F. Sin embargo, la Política no presenta los programas de política ni los medios asociados, como tampoco la forma en la que se articulará con el PNIS, del cual sólo hace una mención en la que afirma que “los compromisos previamente adquiridos en los acuerdos suscritos deben ser cumplidos por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, p. 61). Por lo que, si bien esta política tiene componentes similares a los establecidos en

los compromisos del PNIS, mantiene una carencia en cuanto al modo en que va a ser medido y ejecutado los objetivos de la Política, al no contar con indicadores y metas definidas, imposibilitando el seguimiento y verificación de su implementación.

Tratamiento Penal Diferencial

El A.F. establece, en el punto 4.1.3.4. que

El Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con los cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. (A.F., 2016, P. 108).

Desde la publicación del Duodécimo Informe de Verificación de la ST, el Proyecto de Ley 055 de 2022 presentado ante el Senado en julio de 2022, fue archivado durante su trámite por el Congreso sin haber sido debatido en primer debate (Senado de la República, 2023). En febrero de 2023, fue presentado el Proyecto de Ley 336c en la Cámara de Representantes, que aunque buscaba humanizar “la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional” (Cámara de Representantes, 2023b), presenta un apartado enfocado a regular el tratamiento penal diferencial. Sin embargo, el proyecto se archivó. Con esta iniciativa, son siete los Proyectos de Ley que se han presentado con la intención de dar cumplimiento a lo establecido en el A.F. y que no han sido aprobados en el Congreso de la República.

El 2 de agosto de 2023, 11 representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CITREP- presentaron en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 099 de 2023 “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito” (Cámara de Representantes, 2023), el cual se encuentra en debate en la Comisión Primera de la Cámara; esta es la octava iniciativa para reglamentar el TPD para pequeños agricultores y agricultoras.

Como en anteriores informes, la ST reporta el retraso y no cumplimiento de lo estipulado en el A.F. en relación al TPD, el cual debía reglamentarse durante el primer año de implementación del Acuerdo al ser una prioridad normativa (A.F. 4.1.3.4, p.97), y finalizar su implementación en 2021, según el Plan Marco de Implementación (PMI, s.f, p. 107). Su no cumplimiento implicó que la secuencia de implementación que buscaba eliminar el riesgo jurídico para los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito que manifestaron su decisión de re-

nunciar a ellos en los programas de sustitución, nunca se materializó, por lo cual se puede catalogar como un incumplimiento de ese compromiso, perdiéndose un potencial incentivo para la erradicación y sustitución estos cultivos.

Como lo ha mencionado la ST en varios de sus informes de verificación, la falta de reglamentación del TPD, “puede afectar la implementación del PNIS, debido a que los territorios donde las comunidades se hubiesen acogido al TPD son un criterio de priorización del mismo PNIS (A.F. 4.1.3.3.)” (ST, 2022, p.114).

Al respecto, la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 señala que:

En concordancia con lo establecido en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz, se reconocen las circunstancias de vulnerabilidad de las personas que han subsistido de los cultivos de uso ilícito y su baja influencia en el narcotráfico. Por lo tanto, se promoverá un tratamiento diferenciado que sea transitorio y condicionado a su vinculación a procesos de tránsito a economías lícitas (Ministerio de Justicia, 2023, p.64)

Si bien lo señalado en la Política Nacional de Drogas está en correspondencia con el A.F., la misma no hace mención sobre proyectos legislativos en curso o nuevos que vayan a ser presentados por el Gobierno Nacional, como tampoco establece una secuencia basada en incentivos para la sustitución en la forma que lo hizo el A.F.

161

PISDA

Respecto del compromiso de la construcción efectiva de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA— estipulado en el punto 4.1.3.5. del A.F., la ST identificó un aumento en el número de iniciativas con ruta de implementación activada. Al 31 de marzo de 2023, “de las 812 iniciativas con marcación PISDA contenidas en los PATR, 417 cuentan con ruta de implementación activada” (Procuraduría General de la Nación, 2023, p.107), un aumento de 8.8% frente al Duodécimo Informe de verificación de la ST, en el que se registró 383 iniciativas (ST, 2022).

Tabla 3. Desagregación de iniciativas PISDA por pilares

Pilar	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada a marzo de 2023	Porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada frente al total de iniciativas por pilar (%) marzo 2023	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada junio 2022	Porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada frente al total de iniciativas por pilar (%) junio 2022	Total de iniciativas PISDA
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	25	28,1%	20	22,5%	89
Infraestructura y Adecuación de Tierras	38	62,3%	35	57,4%	61
Salud Rural	39	36,8%	34	32,1%	106
Educación Rural y Primera Infancia Rural	39	63,9%	34	55,7%	61
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	56	56,0%	52	52,0%	100
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	169	56,7%	159	53,4%	298
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	22	66,7%	21	63,6%	33
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	29	45,3%	28	43,8%	64
Total	417		383		812

Fuente: Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de la Nación.

La ST también encontró que, según la Procuraduría General de la Nación, seis de 10 subregiones PDET tienen más del 50% del total de iniciativas con ruta de implementación activada, tres de ellas con porcentajes de ejecución de entre el 40% y el 49%, y solo una (subregión PDET de Arauca) con un 14.3% (Procuraduría General de la Nación, 2023, p.364).

La ST resalta avances en la activación de rutas en los ocho pilares PISDA, siendo los pilares Reactivación económica y producción agropecuaria (10 iniciativas activadas), Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, Salud rural y Educación rural y primera infancia rural (5 iniciativas cada una), lo que cuentan con mayor número de activación de iniciativas frente al anterior informe de la ST.

En relación con la implementación de los PISDA en los ocho municipios PNIS³ que no son parte de las subregiones PDET, la ST registró que se mantiene la formulación de las 1.444 iniciativas de desarrollo local identificadas en el Duodécimo Informe (Procuraduría General de la Nación, 2023, p.366). Sin embargo, la ST identificó información contradictoria frente al total de esas iniciativas con ruta de implementación activada. La PGN informó que “con corte al 31 de marzo de 2023, el 7,1% de iniciativas (103) tenían ruta de implementación activada” (ibid), lo que representaría una reducción de 84 iniciativas frente a lo registrado por la ST en su Duodécimo Informe (187). Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz informó con datos de la Central de Información PDET, que de las 1.444 iniciativas PISDA “el 17,2% cuentan con ruta de implementación activada (249)” (FIP, 2023), lo que representaría un aumento en la activación de 62 iniciativas. La ST no recibió ni encontró información reciente del Gobierno Nacional sobre el total de iniciativas con la ruta de implementación activada.

El estado de implementación de los PISDA continúa con retrasos pues según el PMI, para 2022 el 100% del programa debía estar implementado. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe, solo el 51,3% de las iniciativas cuentan con ruta de implementación activada. Asimismo, ninguno de los ocho pilares registra un 100% en la activación de rutas de implementación en sus iniciativas PISDA, siendo el pilar “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” el más avanzado con un 66,7% de rutas activadas.

Desde el más reciente informe de la ST, el avance en los ocho pilares fue marginal e inferior al 10% en cinco de los ocho pilares: el pilar de mayor avance entre junio de 2022 y mayo de 2023 fue el de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, al pasar de 20 a 25 iniciativas (25%); seguido de salud rural, de 34 a 39 (14,71%); educación rural y primera infancia, de 34 a 39 iniciativas (14,71%); infraestructura y adecuación de tierras, de 35 a 38 (8,57%); vivienda

³ Piamonte y Rosas en el departamento del Cauca; Bolívar, Dagua y El Dovio en el Valle del Cauca; Ipiales en Nariño; Inírida en Guainía; y Cumaribo en Vichada.

rural, agua potable y saneamiento básico rural, de 52 a 56 (7,69%); reactivación económica y producción agropecuaria, de 159 a 169 (6,29%); sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, de 21 a 22 (4,76%). El pilar de menor avance fue el de reconciliación convivencia y construcción de paz, al pasar de 28 a 29 iniciativas, 3,57%

Condiciones de Seguridad

El A.F. (4.1.3.1) en materia de garantías de seguridad relacionada con el problema de las drogas ilícitas, establece que:

En adición a la generación de condiciones para la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población y para el desarrollo integral, la sostenibilidad del PNIS y el cumplimiento de sus objetivos requieren, al mismo tiempo, la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final (A.F., 2016, p. 106).

Entre enero y octubre de 2023, la Policía Nacional registró 782 casos de homicidio en los 56 municipios PNIS, cifra que representa una reducción del 21% frente a los casos registrados en el mismo periodo de 2022 (991). La tasa de homicidio por 100.000 personas en esos municipios también se redujo en 2023 frente a 2022, al pasar de 50 a 39. No obstante, en municipios PNIS la tasa de homicidio aún sigue siendo muy superior a la tasa a nivel nacional que a octubre de 2023 fue de 21. Los municipios PNIS en los que hubo más casos de homicidio fueron Tumaco, Nariño (81 casos); Puerto Asís, Putumayo (52); Puerto Guzmán, Putumayo (38); Miranda, Cauca (35) y San Pablo, Bolívar e Ipiales, Nariño (32 casos en cada municipio). Estos seis municipios concentran el 35% del total de homicidios en los 170 municipios PNIS (270 de 782) (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

En el mismo período de análisis en los 170 municipios que hacen parte de las subregiones PDET hubo 2.467 casos de homicidios registrados por la Policía Nacional, una reducción del 19% frente al mismo periodo de 2022 (3.027). Asimismo, la tasa de homicidio por 100.000 habitantes en esos municipios también se redujo, al pasar de 44 a 36. A octubre de 2023, las subregiones PDET con el mayor número de casos de homicidio fueron Alto Patía - Norte del Cauca (546); Sierra Nevada - Perijá (409); Bajo cauca y Nordeste Antioqueño (216); Putumayo (189) y Urabá antioqueño (165); estas cinco regiones PDET concentran el 62% de

los homicidios del total de las 16 regiones PDET (1.525 de 2.467) y el 14% de los homicidios a nivel nacional (10.996).

En los ocho municipios en los que se implementa el PNIS pero que no hacen parte de las 16 subregiones PDET, el homicidio en 2023 (a octubre) se redujo en 13 casos (14,9%), al pasar de 87 casos en el mismo periodo de 2022 a 74 homicidios.

La concentración geográfica de los homicidios en los municipios de las 16 subregiones PDET frente a los casos a nivel nacional en 2023 fue del 22%, mientras que la concentración en municipios en donde se implementa el PNIS fue del 7% (Ministerio de Defensa Nacional, 2023). Estas cifras evidencian una reducción marginal del homicidio en esos municipios frente a lo registrado en 2022: 26% en municipios de subregiones PDET y 8% en municipios PNIS. Sin embargo, la concentración en municipios de las regiones PDET es desproporcionadamente alta para la población que habita en esos 170 municipios: el 15% de los municipios del país (170 de 1.121) concentra el 22% de los homicidios a nivel nacional (2.467 de 10.996).

Pese a estas cifras positivas en términos de mejoramiento de las condiciones de seguridad, en estas regiones de implementación de los compromisos del A.F. en materia de lucha contra las drogas ilícitas, el riesgo para la población en las regiones PDET y PNIS continúa siendo crítico. El riesgo se evidencia principalmente en los municipios en donde hay disputas violentas entre grupos armados por el control de tráfico de narcóticos y la explotación de rentas ilícitas, especialmente en las regiones de Alto Patía – Norte del Cauca, Sierra Nevada – Perijá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Urabá Antioqueño, Putumayo, y Pacífico y frontera nariñense. Este riesgo de seguridad no es homogéneo en todas las zonas PDET; de hecho, es mucho menor para la población en las regiones del Sur de Tolima, Sur de Córdoba, Chocó, Catatumbo, y Arauca, este último con una reducción significativa frente a 2022, cuando se registraron 306 homicidios. Los hallazgos en cuanto a mejoramiento de la seguridad en materia de homicidio deben considerar que la Policía Nacional hizo una modificación en los tipos de homicidios que registra y reporta, excluyendo algunos casos, por lo que estos hallazgos deben considerarse como provisionales y sujetos a cambios.

Financiación

Respecto a la financiación de las entidades encargadas de la implementación del Punto 4. del A.F., la ST encontró que la asignación presupuestal, en el Presupuesto General de la Nación —PGN— para la ART para 2024, aumentó en 8,47% frente al 2023, al pasar de \$132.975 millones a \$144.236 millones, y el presupuesto de inversión aumentó marginalmente en 0,35%, pasando de \$74.209 millones a \$74.472 millones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024). El aumento en

el presupuesto y el presupuesto de inversión de la ART es inferior a la inflación de precios al consumidor de 2023 de 9,28%, lo que representa una reducción en términos reales de los recursos asignados, es decir, una contracción real del presupuesto. La ST además evidenció que la ejecución presupuestal a noviembre de 2023 fue de \$61.310 millones, un 46,11% del total, por lo que faltarían por obligar en diciembre \$71.664 millones, información que a la fecha de publicación del presente informe aún no está disponible.

La asignación presupuestal para 2024 de la DSCI aumentó en 10,34%, al pasar de \$3.448 millones en 2023 a \$3.806 millones, superior a la inflación de precios al consumidor de 2023 (9,28%). No obstante, la ST encontró que el aumento en el presupuesto en 2024 no compensa la reducción de la asignación en 2023 frente a 2022, cuando se asignaron \$3.761 millones, por lo que, respecto a 2022 y en términos reales (descontando la inflación) el presupuesto de la DSCI se redujo en 7,39%. La ST señala que la ejecución presupuestal de la DSCI a noviembre de 2023 fue del 68,12% del total, con una obligación de \$2.348 millones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024), por lo que deberían obligarse \$1.099 millones en diciembre para cumplir con la asignación presupuestal.

2.1.2. Conclusión

La ST reporta avances marginales recientes en la erradicación, tanto voluntaria como forzosa, de cultivos de uso ilícito pues los esfuerzos de erradicación han tenido poco impacto frente al aumento sostenido en 2021 y 2022 de las ha cultivadas de hoja de coca.

En materia de sustitución, los avances frente al anterior informe de la ST han sido marginales. En los componentes del PNIS como el PAI Familiar, la ST reporta que continúa el avance pues cinco de sus seis componentes cuentan con una implementación superior al 80%, siendo los de mayor avance el número de familias con pagos en el componente de AAI y de ATI, con una implementación mayor del 90%, el cual es marginal. Frente al anterior informe de la ST, el componente de mayor avance fue el de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido (que pasó de una implementación del 73% a 81,17%), el cual es marginal. Sin embargo, la ST resalta que la implementación de los componentes del PAI se desaceleró considerablemente frente al informe anterior, con aumentos marginales en cinco de sus componentes, especialmente en los proyectos productivos con visión de largo plazo, de los cuales la ST no encontró información de avances. La DSCI no entregó respuesta a una solicitud de información hecha por la ST el 11 de enero de 2024, E-2024-017956, sobre el particular.

Respecto a las iniciativas PISDA, la ST resalta la activación de iniciativas en los ocho pilares, principalmente en los de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, Salud

Rural y Educación Rural y Primera Infancia Rural. Adicionalmente, la ST identificó que se mantiene el número de iniciativas en el duodécimo informe.

La ST resalta que no encontró ni recibió información de la ART, acerca de los proyectos productivos con visión de largo plazo que se encuentran en situación de atraso y que pone en riesgo la implementación del PAI Familiar, el cual depende de que las familias tengan fuentes alternativas de ingreso en economías lícitas. Además, la ST reconoce la falta de información respecto al PAI comunitario y otras alternativas de sustitución (como los programas de Hecho a la Medida y Territorios para la Conservación), que en su mayoría tienen atrasos en su implementación o no han iniciado.

Finalmente, la ST resalta que, si bien el PND 2022-2026 incluye compromisos del PMI en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, estos están únicamente relacionados con la erradicación voluntaria y no incluyen compromisos adicionales que permitan impulsar la implementación del A.F. en esa materia. La falta de indicadores propios, si bien no representan un obstáculo a la implementación, y no son contrarios a lo establecido en el A.F., sí dificultan su cumplimiento y su monitoreo y seguimiento. En relación con la Política Nacional de Drogas, no es específica la articulación con el PNIS para su cumplimiento, pues en el texto aprobado sólo hace una mención de la misma y la ST desconoce su plan de acción; por lo tanto, no es posible concluir si la política conllevará a un impulso a la implementación.

2.2. Tema 2: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

El A.F. dispuso medidas para dar solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos por medio de “políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3, p. 120) y que permitan desarticular organizaciones criminales. Los compromisos específicos que dispone el A.F. para dar solución al problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas, consisten en: (i) una estrategia de política criminal paralela a la estrategia de lucha contra la corrupción que permita la investigación, judicialización y sanción de los delitos relacionados (A.F. 4.3.1); (ii) una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (A.F. 4.3.2); (iii) el establecimiento de normas y mecanismos que permitan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras adoptar medidas de transparencia y control de insumos y pre-

cursores químicos (A.F. 4.3.3); (iv) una estrategia de lucha contra la corrupción; y (v) una conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas.

2.2.1. Análisis

El A.F. dispuso medidas para enfrentar la producción y comercialización de narcóticos mediante “políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3, p. 120) que tienen como objetivo central “desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos” (ibid).

Los compromisos específicos que dispone el A.F. para dar solución al problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas, consisten en: (i) una judicialización efectiva, la cual parte de una estrategia de política criminal paralela a la estrategia de lucha contra la corrupción que permita la investigación, judicialización y sanción de los delitos relacionados (A.F. 4.3.1); (ii) una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (A.F. 4.3.2); (iii) el control de insumos, mediante el establecimiento de normas y mecanismos que permitan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras adoptar medidas de transparencia y control a dichas sustancias (A.F. 4.3.3); (iv) una estrategia de lucha contra la corrupción; y (v) una conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas.

168

Judicialización efectiva

En el periodo de observación del presente informe, la ST evidenció un significativo aumento en los resultados de la fuerza pública relacionados con la interdicción y detección de drogas de uso ilícito: el número de toneladas de cocaína incautadas aumentó en 12% entre enero y octubre de 2023 frente al mismo periodo de 2022 (de 569,6 a 635,9). El número de kilogramos de heroína incautada aumentó 6% (de 352 a 372) y el número de toneladas de marihuana incautada aumentó 4% (333,1 a 345,5) (Ministerio de Defensa, 2023). También incrementó el número de incautaciones e inmovilizaciones de capital vehicular perteneciente al narcotráfico: las aeronaves inmovilizadas e incautadas se triplicaron (de 33 a 156) y las embarcaciones incautadas e inmovilizadas aumentaron un 5% (de 303 a 318) (ibid). En relación con la infraestructura de producción de drogas ilícitas destruida, aumentó 7% (de 4.107 a 4.389) (ibid).

La información sobre interdicción y detección de drogas de uso ilícito muestran que los resultados de incautaciones han dado mayores resultados en Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Bolívar y San Andrés Islas, los que son con-

sistentes con el enfoque de lucha contra las drogas propuesto por el Gobierno Nacional en la Política Nacional de Drogas 2023-2033.

En todo caso, la ST no encontró evidencia de que estos aumentos que muestran una respuesta positiva de la fuerza pública a la redirección de la política de drogas ya mencionada en el apartado anterior hayan dado lugar a una aceleración de la judicialización efectiva contra organizaciones criminales involucradas en el tráfico de narcóticos, tal como lo establece el A.F.

La ST no encontró avances frente a la disposición relacionada con el “diseño e implementación de una estrategia nacional que incluya estrategias regionales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización de las redes de crimen asociadas al narcotráfico” (A.F. 4.3.1).

En materia de política pública, el Gobierno Nacional presentó la Política Nacional de Drogas 2023-2033 en septiembre de 2023, la cual no tiene mención a esta disposición de judicialización efectiva (4.3.1), pero hace mención sobre el papel de la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico, estando en concordancia con la disposición del A.F. en relación al “fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (4.3.1). Dentro de los ejes de la Política, la cooperación internacional es resaltada como un mecanismo para la “afectación a los actores estratégicos y de alto valor del sistema del narcotráfico” (Ministerio de Justicia, 2023, p. 52). Además, la Política señala como estrategia para el “fortalecimiento de la interdicción marítima, fluvial, aérea y terrestre”:

Fortalecer la cooperación y coordinación internacional con países de la región y el mundo. Establecer acuerdos de intercambio de información en tiempo real y coordinación de operaciones conjuntas en todas las fronteras, incluyendo terrestres, fluviales, marítimas y zonas aéreas compartidas. (Ministerio de Justicia, 2023, p.85)”.

En abril de 2023, el Gobierno presentó la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026. Esa Política no menciona la “judicialización efectiva” pero sí el papel de la cooperación internacional para enfrentar asuntos como el narcotráfico y el “multicrimen”, logrando una correspondencia parcial con el A.F. al abordar sólo un elemento de la disposición de judicialización efectiva que señala el A.F. La Política señala como estrategia para “desarticular las organizaciones armadas ilegales” (Ministerio de Defensa, 2023, p.52):

Fortalecer la cooperación internacional, con las diferentes agencias de inteligencia y policía judicial de Estados Unidos, Europa, Asia, Suramérica y Centroamérica,

para la lucha corresponsable contra el crimen transnacional, en particular el narcotráfico, el lavado de activos y el contrabando (*ibid*).

Ahora bien, el mecanismo de extradición de nacionales colombianos en el marco de la judicialización ha seguido usándose. La ST encontró que, han sido extraditadas 168 personas, entre el 7 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, de las cuales 108 fueron extraditadas durante el último año. Los tres países a los que más personas fueron extraditadas desde Colombia fueron: Estados Unidos, con 109; España, con 24 y Argentina con nueve (El Tiempo, 2023). A la fecha de corte del presente informe, la ST no obtuvo información desagregada sobre los países destino de extradición para 2023.

El Gobierno Nacional presentó la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, la cual tiene correspondencia total con la disposición de judicialización efectiva del A.F. La Política señala como acciones para el desmantelamiento de organizaciones criminales:

“la investigación, judicialización y sanción de los responsables de los hechos de diferentes grados de participación, incluidos los máximos responsables, determinadores y beneficiarios de sus acciones criminales” (Presidencia de la República, 2023b, p.42).

En relación a la disposición 4.3.1 del A.F., sobre “la creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad”, la Política presenta la dimensión transnacional, la cual busca:

“Atacar las redes y relaciones transnacionales utilizadas por las organizaciones y conductas criminales para desarrollar sus actividades lícitas e ilícitas” (Presidencia de la República, 2023b, p.41)

Además, la ST reconoce que el diagnóstico de la Política tiene en cuenta las dimensiones señaladas en la disposición 4.3.1 del A.F., por lo que está en correspondencia total con el A.F.

La ST reconoció, en su Duodécimo informe de verificación, como un avance para la implementación de la judicialización efectiva la puesta en marcha del Plan Nacional de Política Criminal, (CONPES 4089 de 2022), dado que uno de sus objetivos es:

estrategia de política criminal [...] que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas (A.F. 4.3.1).

Para el periodo de observación del presente Informe, la ST no encontró acciones para poner en marcha esa Política. La plataforma de información Sisconpes, del Departamento Nacional de Planeación, solo registra el avance porcentual de la implementación, mas no una desagregación por vigencia, información cualitativa de proyectos y programas asociados, ni fecha de corte de la información que presenta. (Sisconpes, 2023).

Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

La ST no identificó avances relacionados con la disposición sobre la identificación de la cadena de valor del narcotráfico mediante “un proceso de mapeo del delito, en todos los niveles incluyendo el regional, que permita identificar los sistemas de financiación de las organizaciones de crimen organizado” (A.F., 4.3.2). Ahora bien, pese a que el Gobierno lo ha presentado de tiempo atrás como cumplido, la razón por la cual así lo hace es con base en un “Estudio de estimación de la productividad en la Región Putumayo – Caquetá, en convenio con UNODC” (SIIPO, 2023b) el cual no es suficiente para cumplir a juicio de la ST con esta disposición, por lo que la ST considera que dicho estudio no tiene correspondencia con el A.F. y que esta disposición está en **incumplimiento**.

Frente al compromiso de “la estrategia integral de lucha contra la corrupción” (A.F. 4.3.4), la ST encontró que, en el periodo de observación, el Gobierno inició la socialización de una “hoja de ruta para prevenir y/o mitigar los riesgos de corrupción” (SIIPO, 2023c) a las entidades con actividades de control de narcotráfico; esa hoja de ruta fue diseñada durante el segundo semestre de 2022 por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Durante la socialización, se llevaron a cabo “diecisiete (17), espacios de diálogo realizados en los meses de abril y junio de 2023”, en las ciudades de Medellín, Apartadó, Pasto, Cali, Tumaco (durante abril) y Buenaventura, Bogotá, Pasto, Antioquia, Valle (durante junio) (ibid). Pese a este avance, la ST, sin embargo, no encontró información de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio de Justicia sobre acciones frente a la lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico que permitiera la verificación, en concordancia con lo establecido en el A.F., por lo que esta disposición está en **incumplimiento**.

La ST no encontró avances en relación con el compromiso de los “ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas” (A.F. p, 121). Asimismo, como lo señaló la ST en su Duodécimo informe de verificación, no hay información suficiente en la ejecución del indicador que usa el gobierno para medir el cumplimiento de este compromiso en términos del “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”.

Las acciones para cumplir con esta disposición debían iniciar en 2017 según el PMI, por lo que la ST reconoce que está en **incumplimiento** frente al A.F.

Sin embargo, pese a que la Unidad de Información y Análisis Financiero informó a la ST que identificó 34 casos relacionados con lavado de activos entre septiembre de 2022 y septiembre de 2023 (UIAF, 2023, p.14), no informó sobre el fortalecimiento institucional, ni sobre ajustes normativos para la lucha contra el lavado de activos relacionado con el narcotráfico en cumplimiento del A.F. La ST tampoco encontró información sobre acciones en el mismo sentido de fortalecimiento institucional ni ajustes normativos para enfrentar el lavado de activos adelantadas por la Superintendencia Financiera en el periodo de observación, en el marco del cumplimiento de la disposición del A.F. 4.3.2. Por lo tanto, la ST encuentra que esta disposición se encuentra en incumplimiento.

En materia de política pública, frente a la “estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos” (A.F., 4.3.2), la ST resalta que la Política de Drogas 2023-2033:

promueve el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y financieras, así como medios de cooperación a nivel internacional, para el desarrollo de estrategias como fuerzas de tarea para enfrentar delitos a nivel internacional dentro de los que se anotan: corrupción, lavado de activos, narcotráfico, trata de personas y delitos contra el ambiente, entre otros. (Ministerio de Justicia, 2023, p. 87).

172

La Política está en **correspondencia total** en término de objetivos frente a la disposición 4.3.2 del A.F., sin embargo, la Política no presenta metas e indicadores asociados que permitan un monitoreo de su implementación.

Frente a los “activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos”, la Política de Drogas señala que “en materia específica de extinción de dominio, se busca impedir que el crimen organizado haga usufructo de estos activos y que estos continúen siendo usados en sus redes criminales” (Ministerio de Justicia, 2023, p.86). Asimismo, el lavado de activos es reconocido como un mecanismo para lograr la “afectación a los actores estratégicos y de alto valor del sistema del narcotráfico” (Ministerio de Justicia, 2023, p. 52).

En relación con esta disposición del A.F, la nueva Política de lucha contra las drogas reconoce como uno de sus objetivos específicos la “Persecución de las finanzas ilegales y lucha contra el lavado de activos” y propone como acción:

[incrementar] las capacidades investigativas de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (CILAFT) de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (...) y de las unidades destinadas a la estructuración de casos judiciales relacionados con el lavado de activos” (Ministerio de Justicia, 2023, p.86).

Si bien la Política está en correspondencia con el A.F., no incluye metas e indicadores asociados, como tampoco acciones normativas y asignación de recursos para hacer un seguimiento, su puesta en marcha supone un avance para la implementación del A.F.

Por su parte, la Política de Seguridad menciona como estrategia para “desarticular las organizaciones armadas ilegales (...) el rediseño de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA) (...) en donde se incorporen los delitos subyacentes al lavado de activos que contribuyen al multictipismo y las economías criminales” (Ministerio de Defensa, 2023, p.51). Esa Política también propone “promover el fortalecimiento del número de jueces, especialmente los encargados del trámite de extinción de dominio” (Ministerio de Defensa, 2023, p.52). La ST reconoce que estas disposiciones están en correspondencia con las disposiciones del A.F. pues están alineadas con el propósito del punto 4.3 del A.F. “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos” (A.F., 2016, p. 120) al buscar “desarticular las organizaciones criminales (...) incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos” (ibid).

Control de insumos

El Gobierno Nacional formuló el Plan Operativo Anual “de la estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control [y] realizó el primer comité de Sustancias Químicas controladas el día 16 de febrero del 2023 en el que se revisa[ron] temas de control a Sustancias Químicas y nuevas dinámicas para la articulación interinstitucional” (SIIPO, 2023e). Además, el Gobierno Nacional “suscribió el contrato de Comodato N°636 de 2022, con el objetivo de entregar los equipos RAMAN (destinados a la identificación preliminar de sustancias químicas, precursores, drogas y sustancias psicotrópicas), a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia” (ibid). Asimismo, el Ministerio de Justicia “suscribió un convenio de cooperación técnica, administrativa y de apoyo económico” (ibid) con la UNODC, en el cual se llevaron a cabo talleres en Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta para “revisar y hacer seguimiento a la normatividad de sustancias químicas y verificar que el control de sustancias sea efectivo en las regiones” (ibid). La ST señala lo anterior como un avance reciente en el compromiso de implementar una “estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores” (A.F. 4.3.3). La ST no identificó información sobre el avance en el cumplimiento de esta disposición en el Ministerio de Justicia ni en la Policía Nacional.

La ST evidenció que el Gobierno Nacional “diseñó el plan de metodología para protocolo de uso lícito” (SIIPO, 2023f) y llevó a cabo varias visitas a empresas “que manejan sustancias químicas, con el fin identificar y caracterizar los usos, frecuencias, demanda legal y la dinámica del uso” (ibid) de esas sustancias.

Durante las visitas en conjunto entre la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia, se generaron inmovilizaciones a cuatro empresas del departamento de Nariño (ibid). Estas acciones son identificadas como avances en la implementación de la disposición 4.3.3 del A.F. relacionada con “diseñar protocolos especiales que permitan identificar usos, frecuencias y lugares de la demanda por insumos químicos”, sin embargo, no hay información disponible para conocer el alcance de estas acciones.

Finalmente, la ST no encontró información que permita conocer el nivel de implementación de la disposición referente a la “propuesta de mecanismos que comprometan a las empresas importadoras, productoras y comercializadoras [de insumos y precursores químicos] con medidas de transparencia y controles de uso final de insumos, que incluya una revisión de mecanismos actuales” (A.F. 4.3.3).

En términos de políticas públicas, la ST resalta que la nueva Política de Drogas, incluye como un objetivo específico el “control (...) de insumos, precursores y sustancias químicas utilizados para la producción de drogas de origen natural y sintético” (Ministerio de Justicia, 2023, p.84). Sin embargo, la Política no presenta indicadores ni metas definidas, capacidades o recursos para hacer seguimiento a la implementación y conocer el alcance en el cumplimiento de la disposición.

La Política de Seguridad propone “fortalecer las acciones de control portuario y aeroportuario mediante incremento de capacidades tecnológicas de detección de ingreso de dineros, insumos y precursores químicos” (Ministerio de Defensa, 2023, p.56) como estrategia para combatir la producción y el tráfico de estupeficientes. Además, propone

Focalizar el control de insumos y precursores químicos a las cuatro sustancias esenciales: ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, permanganato de potasio y sustancias de corte para la producción de clorhidrato de cocaína y anhídrido acético para heroína [al igual que] incrementar el control de las fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas, concentrando el esfuerzo en los puntos de lanzamiento hacia los destinos internacionales.

Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas

El A.F. estipula en el punto 4.2.1.2 que el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas tiene como objetivo incluir “acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con Enfoque de Género”. La ST solicitó la información al Ministerio de Salud, el cual respondió que el Sistema será creado mediante un acto administrativo elaborado por este Ministerio (Ministerio de Salud y Protección Social N° 202421030045431, 2024), pero hasta la fecha no ha sido expedido, por lo que la ST no encontró avances relacionados con esa disposición.

Proyecto de Ley sobre regulación del cannabis

El Punto 4 del A.F. establece que “es necesario diseñar [...] alternativas que aborden el consumo con un enfoque de salud pública” (A.F., 2016, 4., p. 99). La ST encontró que los proyectos de ley o actos legislativos dirigidos a regular el consumo del cannabis, que había reportado la ST en su Duodécimo informe, algunos de ellos en concordancia con lo establecido en el A.F., fueron archivados durante el período de este informe: proyecto de Acto Legislativo (PAL) 066 de 2022 (Cámara de Representantes (2022) y PAL 002 de 2022 (Cámara de Representantes (2022a) y el Proyecto de Ley (PL) 108 de 2022 (Senado de la República (2022) radicado en el Senado de la República, pese a que el PAL 002 de 2022 estuvo cerca de ser aprobado (fue archivado en el último de los ocho debates necesarios).

Durante el período de observación del presente informe, inició el trámite en el Congreso de la República el PAL 001 DE 2023 radicado en la Cámara de Representantes el pasado 20 de julio (Cámara de Representantes 2023)⁴, aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes (Cámara de Representantes, 2023a), y el 22 de noviembre en tercer debate en la Comisión Primera del Senado. Sin embargo, fue archivado el 12 de diciembre en cuarto debate en la Plenaria del Senado (El País, 2023) al ser aprobada una proposición de archivo con 46 votos a favor y 40 en contra, de 108 votos posibles (La Silla Vacía, 2023).

175

Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales

El A.F. señala en su compromiso 4.3.5 que:

El Gobierno Nacional promoverá una Conferencia internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios (A.F., 2016, p. 123).

Como lo ha reiterado la ST en sus informes anteriores esta disposición está incumplida. En anteriores informes hemos señalado que diferentes gobiernos la han dado por cumplida con base en el evento “La etapa de Posconflicto en Colombia y las estrategias para abordar los cultivos ilícitos” en el marco del 60 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 2017. De acuerdo con la verificación de la ST este es un **incumplimiento** del punto 4.3.5 del A.F. (ST, 2022 p.123). El cumplimiento completo de esta disposición supone cumplir con los objetivos del A.F. de:

⁴ El número del AL en el Senado es 017 de 2023.

hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios emprender, teniendo en cuenta (...) la perspectiva de los países consumidores y productores (A.F., 2016, p.123)

La ST encontró acciones recientes en relación con esta disposición: el Gobierno Nacional, mediante un comunicado conjunto suscrito con el Gobierno de México, señaló que “México y Colombia convocarán una Conferencia Internacional de Mandatarios de Latinoamérica con el objetivo de rediseñar y replantear la política de droga (...), reconociendo el fracaso de la lucha contra las drogas y la vulnerabilidad de nuestros pueblos ante esta problemática”, tras una visita oficial en ese país el 25 de noviembre de 2022 (Presidencia de la República de México, 2022). Aún no se conocen detalles adicionales sobre los contenidos de la convocatoria y organización de esta conferencia, la cual no la está haciendo el Gobierno en el marco de una iniciativa multilateral en el marco de las Naciones Unidas como lo dispone el A.F., por lo cual la ST no la puede verificar como un avance en el cumplimiento de esta disposición.

No obstante, a ST reconoce que la nueva Política de lucha contra las drogas incorpora, sin hacer mención directa a la disposición del A.F., el impulso de una Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales. La Política señala que Colombia “invitará y liderará una reflexión global estructural y crítica frente a los resultados del paradigma internacional para enfrentar los problemas asociados a las drogas. Esta propenderá el abordaje de nuevos enfoques” (Ministerio de Justicia, 2023, p. 96). Además, propone como objetivo específico, “consolidar un bloque de países con visiones compartidas que impulsen nuevos enfoques frente al fenómeno de las drogas” (ibid). Este objetivo propone que Colombia buscará:

articular países que coincidan en la necesidad de iniciar una discusión en torno a la efectividad de las políticas tradicionales de drogas y sus efectos [haciendo uso de] escenarios bilaterales, regionales y multilaterales, incluyendo las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en Comisiones Mixtas bilaterales, entre otros (Ministerio de Justicia, 2023, p.97).

Esas disposiciones de la Política de drogas están en correspondencia con el A.F. y su cumplimiento puede impulsar el cumplimiento a cabalidad de lo que dispone el punto 4.3.5 del A.F.

2.2.2. Conclusión

La ST encontró que, para el subtema de Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos, la implementación está en **incumplimiento** frente a lo dispuesto en el A.F., debido a que si bien la ST identificó algunos eventos que representan avances en la implementación, aún no cumple con lo dispuesto en el A.F. para este compromiso.

La ST registró un avance en los resultados operacionales de la fuerza pública frente a la interdicción y detección de drogas, la incautación de sustancias como cocaína, heroína y marihuana, al igual que decomiso de vehículos pertenecientes al narcotráfico, pues en todos los indicadores, el Ministerio de Defensa reporta avances frente al anterior periodo de comparación. Adicionalmente, la ST resalta como positiva la puesta en marcha del Plan Operativo Anual de la estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control de sustancias químicas, al igual que la celebración del primer comité de Sustancias Químicas en febrero de 2023.

Sin embargo, la ST resalta que el continuo archivo de proyectos de ley y de actos legislativos que promueven la regularización del uso adulto del cannabis dificulta la implementación del A.F., dado que retrasa el cumplimiento de las disposiciones referentes a promover la comprensión del consumo de sustancias psicoactivas con un enfoque de salud pública y la eliminación de la “estigmatización del consumidor y su no persecución penal en razón del consumo” (A.F., 2016, p. 116).

177

La ST no encontró avances en iniciativas de política y de información para hacer monitoreo en materia de lucha contra las organizaciones criminales ligadas al tráfico de drogas ilegales, mediante el “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (A.F. 4.3.1), así como en “la creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad” (A.F. 4.3.1). Esto muestra que el avance es parcial, con retrasos y cercano al incumplimiento.

En relación a la disposición sobre la Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales, la ST encontró que esta sigue en **incumplimiento**, pese a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, dado que no están en correspondencia con el A.F.

La ST encontró una **correspondencia parcial** entre la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 con las disposiciones de este subtema en el A.F. Si bien la Política tiene correspondencia en materia de judicialización efectiva, lavado de activos y control de insumos, no presenta indicadores ni metas definidas, capacidades o

recursos que permitan hacer seguimiento a la implementación y conocer el cumplimiento de cada disposición.

En relación con la nueva Política de Seguridad, la ST también encontró **correspondencia parcial** con las disposiciones de este subtema del A.F., principalmente en relación a la judicialización efectiva. Además, al igual que con la nueva Política Nacional de Drogas, no son claros los indicadores, metas y líneas de base para la medición de Política.

2.3. Tema 3: Desminado humanitario

La descontaminación de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones sin Explotar, Municiones Usadas sin Explotar –MUSE– y Artefactos Explosivos Improvisados –AEI–, es fundamental para garantizar la implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y contribuir a la transformación estructural de los territorios. Si bien este tema está contemplado en el punto 4.1.3.1 del A.F., no puede perderse de vista su importancia transversal para la implementación integral y sostenible de los puntos 3. Fin del Conflicto y 5. Acuerdos sobre las Víctimas del Conflicto del A.F.

El A.F. dispone en este tema que “en el marco de su implementación [del A.F.], pondrá [quien] en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas en el territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F., 2016, 4.1.3.1, p. 106). En ese sentido, el A.F. establece que los programas especiales de desminado humanitario sean una opción para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil (A.F. 3.2.2.6), además de brindar garantías de no repetición, al priorizar los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno (A.F. 4.1.3.1).

2.3.1. Análisis

La ST registró que, a octubre de 2023, persiste la contaminación por MAP y MUSE en el territorio nacional. Sin embargo, los incidentes por MAP y MUSE se redujeron marginalmente, al pasar de 54 incidentes entre enero y octubre de 2022 a 53 incidentes en el mismo periodo de 2023 (Descontamina Colombia, 2023). Entre enero y octubre de 2023, se registraron 85 víctimas por este tipo de incidentes a nivel nacional, 28 casos menos que los registrados en el mismo periodo de 2022 (113), según cifras de Descontamina Colombia.

Entre enero y octubre de 2023, el 2,4% de los municipios del país (27 de 1.121) registra eventos por MAP y MUSE (Descontamina Colombia, 2023). Los municipios con más incidentes por este tipo de artefactos explosivos fueron Tumaco, Nariño (16); Argelia, Cauca (5); Magüí, Nariño (4); y en Arauquita, Arauca; Arenal, Bolívar; Ricaurte, Nariño y Tadó, Chocó con dos incidentes en cada municipio.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reportó que, en 2022, 515 personas fueron víctimas de artefactos explosivos, un aumento de 5,3% frente a las 489 víctimas reportadas en 2021, de las cuales, 354 (68,7% del total) fueron víctimas de artefactos explosivos y 161 de minas antipersonal (31,3%). El CICR informó que el número de víctimas registradas en 2022 fue el más alto de los últimos seis años. Según el CICR, el 70% de las víctimas de accidentes de este tipo en 2022 se concentraron en los departamentos de Cauca (125), Antioquia (82), Nariño (46), Arauca (42), Norte de Santander (41), y Meta (27). También afirmó que en 2022 los accidentes se presentaron en 86 municipios, sin especificar ubicación geográfica, de los cuales en el 57% no se habían reportado víctimas en 2021 (CICR, 2023).

Avances en desminado humanitario

La ST encontró que, con corte a 31 de octubre de 2023, 907 municipios (82,2%) de 1.104 municipios del país estaban libres de MAP y MUSE, según la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, 18 municipios más que los reportados en el Duodécimo informe de la ST publicado en diciembre de 2022 (889) (Descontamina Colombia, 2023). En estos municipios no hay exposición a riesgo de seguridad o riesgo humanitario asociado a ese tipo de artefactos.

Respecto de los municipios que aún registran presencia de MAP y MUSE (264), el 30,7% están en intervención de descontaminación (81 municipios) abarcando 18 departamentos, de los cuales los que concentran el mayor número de municipios en intervención son Antioquia (20); Caquetá (nueve); Putumayo (siete); Meta (seis); Bolívar (cuatro); Cesar (cuatro); Norte de Santander (cuatro); Santander (cuatro); y Valle del Cauca (cuatro) (Descontamina Colombia, 2023). En el municipio de Baraya, Huila, fueron suspendidas las acciones de desminado Humanitario luego de que Integrantes de la agrupación Estado Mayor Central incendiaron un vehículo del Ejército que transportaba a un grupo de soldados del Batallón de Ingenieros de Desminado Humanitario N° 5. Los militares -que no estaban armados- fueron amenazados por el grupo armado y les fue hurtado material de comunicaciones (Ejército Nacional, 2023).

La ST señala que, a pesar de los 81 municipios que avanzan en materia de descontaminación de este tipo de artefactos, aún hay 122 municipios (11% del total del país) en los que está pendiente su priorización e intervención, principalmente

en los departamentos de Chocó (con 25 municipios por intervenir); Nariño (21); Antioquia (15); Cauca (13); Norte de Santander (13); Arauca (siete); y Bolívar (siete).

Frente a los 56 municipios del PNIS con presencia de MAP y MUSE, 24 de ellos (43%) están asignados a actividades de desminado humanitario; nueve (16%) fueron declarados libres de reporte de sospecha de minas y 23 municipios (41%) no cuentan con condiciones de seguridad para intervenir con operaciones de desminado humanitario (Contraloría General de la República, 2023).

La Política Nacional de Drogas señala que la “construcción, mantenimiento o adecuación de infraestructura rural y servicios (...) se complementará con las (...) Acciones estratégicas intersectoriales (...) [de] Brigada de Desminado Humanitario”; sin embargo, no establece cómo se articulará esa Política ni cómo se impulsarán las acciones de desminado humanitario previstas en el A.F.

2.3.2. Conclusión

La ST resalta que durante el período de análisis de este informe continuaron las tareas de descontaminación de MAP y MUSE en el país, como lo evidencia el aumento en 18 en el número de municipios declarados libres de estos artefactos y encontró una desaceleración en el cumplimiento de los compromisos. La ST reitera que el principal obstáculo para la continuidad y un mayor avance en el cumplimiento de este punto del A.F. es el aumento en el número de víctimas por accidentes y/o incidentes, que puede estar asociado a una mayor utilización e instalación de este tipo de artefactos por Grupos Armados Organizados que impiden acelerar el cumplimiento de lo dispuesto en esta materia por el A.F.

180

3. Enfoques transversales

3.1. Enfoque de Género

Frente a las estrategias enfocadas en disminuir el estigma y discriminación sobre personas consumidoras de sustancias psicoactivas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, la ST encontró que, durante 2023, “se implementaron 103 estrategias para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con Enfoque de Género, en 19 Departamentos”, siendo los principales Cundinamarca, Nariño y Meta” (SIIPO, 2023j). Dentro de estas estrategias, se destacan las siguientes líneas temáticas: la disminución del estigma y la educa-

ción sobre la salud de la población LGTBIQ+; estas estrategias fueron implementadas por entidades como secretarías de salud e instituciones prestadoras de salud (ibid). Frente al 2022, se evidencia un aumento de 31 estrategias (30.3%) adelantadas contra el estigma y la discriminación.

En relación con los “lineamientos de tratamiento con Enfoque de Género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas”, la ST encontró a marzo de 2023

Se avanzó en la construcción del Modelo Predictivo y Preventivo de la salud, con el fin de alinear el abordaje para las personas que consumen sustancias psicoactivas. De igual manera se avanza en estructuración de un documento que pueda orientar (...) el tratamiento de las personas que consumen sustancias psicoactivas (SIIPO, 2023k).

El Ministerio de Salud y Protección Social es la entidad encargada de la construcción del modelo; respecto al 2022, la ST no evidenció cambios relacionados con la construcción del Modelo.

La ST no encontró información en relación con la implementación del PNIS con enfoque en comunidades con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. La ST reitera la necesidad de que sea tenida en cuenta la comunidad LGTBIQ+ en la implementación del Enfoque de Género para poder cumplir de forma integral lo estipulado en el A.F.

La ST encontró que hay 4.606 iniciativas PDET con “etiqueta de género y mujer rural”, de las cuales 2.254 (49%) tienen ruta de implementación activada (ART, 2023). De las 418 iniciativas PISDA con ruta de implementación activa y con la etiqueta de género y mujer rural que encontró la ST en su Duodécimo Informe de verificación (Secretaría Técnica, 2022), la ST no halló información sobre avances en su implementación.

En relación con el eje de análisis “autonomía económica y acceso a activos” que retoma el Protocolo de Género del PNIS, la ST encontró que, a marzo de 2023, aumentó marginalmente en 12 (0,04%) el número de familias con mujeres como titular que recibieron Asistencia Técnica Integral, frente al Duodécimo informe de verificación de la ST, al pasar de 28.696 a 28.708 (Presidencia de la República, 2023, p. 72). Además, el número de mujeres recolectoras de cultivos de uso ilícito que fueron contratadas como gestoras comunitarias se mantuvo igual que en el anterior informe de la ST (2.884) (ibid). También hubo un aumento marginal de 74 (0,3%) en relación con el número de familias con mujeres como titular que tienen un proyecto productivo, pasando de 25.051 a 25.125 (ibid).

La ST encontró que hubo un aumento, también marginal, de 24 (0,06%) en la vinculación de familias con mujeres cabeza de hogar al PNIS, pasando de 35.902 a 35.926; sin embargo, en relación con el número de familias con mujer

como titular frente al total de familias en el PNIS, hubo una reducción de 0,2 puntos básicos, al pasar del 36.2% (35.902 familias frente al total de 99.097 familias en el PNIS) al 36% (35.926 de 99.097) (Instancia Especial de Mujeres -IEM-, 2023, p.61). No obstante, la Procuraduría General de la Nación informó que a noviembre de 2023 había 35.843 mujeres; cifra menor que la reportada por la ST en su Duodécimo Informe de verificación (Procuraduría, 2023, p.647). La Instancia Especial de Mujeres (2023) señala que “76.366 familias (...) han recibido al menos un pago de asistencia alimentaria inmediata, y 72.774 familias que han recibido el total de pagos. De estas, 27.047 tienen a mujeres como titulares de su núcleo familiar” (*ibid*), sin embargo, no hace la aclaración sobre a qué grupo pertenecen las 27.047 familias. En relación con el auto sostenimiento, la ST encontró que el “82,7% de las mujeres tienen algún recurso comprometido, 0,4 puntos porcentuales (p.p) menos que los hombres, mientras que el 53,4% de las mujeres tienen la totalidad de los recursos comprometidos, 3.3 p.p más que los hombres” (*ibid*).

Un avance en materia de la implementación del Protocolo para la incorporación del Enfoque de Género en el PNIS, expedido en 2021 por la DSCI, según la Procuraduría General de la Nación, es la inclusión de la:

priorización de mujeres en la Ruta Única de Atención y Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en el departamento de Cauca, así como un proceso formativo para el fortalecimiento de los liderazgos PNIS en Barrancomera, San Andrés de Tumaco y Cúcuta [junto con] la expedición de una Circular Administrativa para consolidar la participación activa y decisiva de las mujeres en las instancias de participación del PNIS (Procuraduría General de la Nación, 2023, p.649).

182

La DSCI señaló que “durante el primer trimestre [de 2023], (...) avanzó en la definición preliminar de un procedimiento que permita fortalecer la verificación, seguimiento y formalización documental (...) para el funcionamiento de las Instancias PNIS” (SIIPO, 2023g); sin embargo, no señala cuál fue el porcentaje de participación de mujeres en esas reuniones. La ST no conoce más información relacionada a la implementación del enfoque de género en el PNIS.

En relación con el “porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”, la ST encontró que la Unidad del Servicio Público de Empleo solo desarrolló acciones en el municipio fue San Miguel, Putumayo, una reducción considerable frente a las acciones realizadas por esa entidad durante 2022, año en el que se priorizaron cinco municipios: El Tambo, Cáceres, Ituango, Anorí y Tarazá. (SIIPO, 2023h).

Frente a la participación de mujeres en instancias de seguimiento y coordinación del PNIS, la ST encontró que hay registradas “232 mujeres (28 %) y 594 hombres (72 %)” entre delegados, delegadas y representantes de las comunidades en instancias de seguimiento y coordinación del PNIS (Procuraduría, 2023, p.649). La ST reitera que persiste la brecha de participación entre hombres y mujeres, como lo ha señalado en informes anteriores, siendo un obstáculo para el efectivo empoderamiento de las mujeres en la participación en las instancias con responsabilidades en la implementación del A.F.

En relación con el “porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres”, a diciembre de 2022 había “1.986 familias implementado proyecto productivo de ciclo largo”, de los cuales el 35% involucraron la participación de mujeres titulares (689) (SIIPO, 2023i). La ST no conoce información de participación de mujeres en proyectos productivos con visión de largo plazo.

Sobre el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, la ST no encontró información sobre avances en su implementación, dado que, pese a que el Ministerio de Salud adelantó un proyecto que se encuentra en construcción denominado “Lineamientos para la formulación y ejecución de proyectos territoriales dirigidos al desarrollo de acciones en el abordaje integral del consumo de sustancias psicoactivas a través de la implementación de los CAMAD”, este indicador aún está en construcción, por lo que la ST reconoce que esta acción va en línea con el cumplimiento de la disposición, pero no se puede considerar como un cumplimiento. Además, esta disposición se encuentra en un atraso considerable, debido a que, según el PMI, ese compromiso debía haberse completado en 2018

La ST encontró identifica que, con corte al 30 de septiembre de 2023, el Ministerio de Salud adelantó un proyecto que se encuentra en construcción denominado “Lineamientos para la formulación y ejecución de proyectos territoriales dirigidos al desarrollo de acciones en el abordaje integral del consumo de sustancias psicoactivas a través de la implementación de los CAMAD”. Este lineamiento tiene por objetivo “orientar la implementación de acciones de promoción de salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la gestión integral [e] inclusión social” (SIIPO, 2023q).

La línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico del Observatorio de Drogas de Colombia indica que:

Se elaboró la propuesta de realizar un diagnóstico sobre violencias e impactos a personas LGBT privadas de libertad por delitos de drogas, bajo el contexto de las políticas prohibicionistas de drogas, como parte de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (SIIPO, 2023l).

Sin embargo, la ST no conoce información adicional sobre el diagnóstico mencionado, ni sobre si éste ya se hizo. Adicionalmente, la Política de drogas 2023-2033 señala que:

Reconoce los factores de riesgos e impactos específicos sobre las mujeres, los hombres y otras identidades de género. Cierre de las brechas de género, garantizando la representación de las mujeres e identidades no binarias, en la participación y la implementación (Ministerio de Justicia, 2023, p.49).

Adicionalmente la Política presenta la inclusión del enfoque en dos “acciones estratégicas”, una focalizada en “mejorar y ampliar la oferta de servicios de detección temprana, intervención breve y atención al consumo de sustancias psicoactivas y comorbilidades en salud física y mental” (Ministerio de Justicia, 2023, p.49) y la segunda en relación con la “justicia terapéutica y restaurativa para adultos condenados y fortalecer las existentes para jóvenes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente” (*ibid*). Hasta la fecha, la ST no conoce ningún programa o proyecto específico en relación a las dos “acciones estratégicas” anteriormente mencionadas.

3.2. Enfoque Étnico

184

El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas, los cuales buscan garantizar: (i) la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS; (ii) la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural y cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza en territorios étnicos; y (iv), la devolución y restitución de Tierras de distintas comunidades indígenas (A.F., 2016, p. 208).

La ST no encontró información reciente sobre vinculación al PNIS con información de pertenencia étnica. No obstante, por primera vez la ST conoció información desagregada sobre las familias vinculadas al PNIS+ de la siguiente manera: 67.625 familias cultivadoras de pertenencia étnica, 14.614 no cultivadoras y 16.858 recolectoras, que se encuentran en 14 departamentos (Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada) y 56 municipios (IEM, 2023).

La ST también conoció por primera vez información desagregada relacionada con los PAI; con corte al 31 de marzo de 2023, de las 79.366 familias que han recibido al menos un pago de asistencia alimentaria inmediata, 18.154 familias son de pertenencia étnica (23%); de las 77.473 familias que han recibido asis-

tencia técnica integral, 19.328 (35%) son familias con pertenencia étnica (Presidencia de la República, 2023), 309 familias más que las reportadas en el Duodécimo informe de la ST. Además, de las 70.682 familias que han implementado su proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, 17.568 (25%) son familias con pertenencia étnica. Frente a los proyectos productivos de ciclo corto, de las 66.762 familias que están implementando su proyecto productivo; 16.739 (25%) son familias con pertenencia étnica. Finalmente, de los 7.437 antiguos recolectores que se han vinculado como gestores comunitarios en sus territorios, 304 son familias con pertenencia étnica. Esta información sobre los PAI representa un **avance en el cumplimiento de** la primera salvaguarda sobre la solución al problema de las drogas ilícitas relacionada con la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS (A.F., 2016, p. 208).

La ST no evidenció cambios en la reglamentación del PNIS concertados con los pueblos y comunidades étnicas; tampoco encontró avances de los indicadores sobre personas de pueblos étnicos que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial por pequeños cultivadores beneficiarios de la Ley General de Armonización de Justicias y mujeres condenadas por delitos de drogas.

La ST resalta como avance para la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA con enfoque étnico que, durante el tercer trimestre de 2023, se diseñaron los lineamientos de salud para las poblaciones Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; organizando *Juntanzas* Comunitarias en las que se compartieron experiencias y propuestas de soluciones en términos de salud pública; se espera que la protocolización final del documento ocurra en 2024 (SIPO, 2023r).

Entre abril 2013 y abril 2023, el 8% (152) de las víctimas por MAP en todo el país eran miembros de comunidades indígenas (OACP, 2023). Adicionalmente, según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas entre el 1 de enero de 2023 y el 26 de septiembre de 2023, se han registrado 63 víctimas de MAP, incluidos tres niños y 17 miembros de minorías étnicas (Naciones Unidas, 2023). Estas afectaciones por MAP representan un obstáculo importante para la implementación de la segunda salvaguarda, la cual establece “la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural”.

En concordancia con la salvaguarda 3 del Punto 4 en la que se establece el Programa de Desminado y Limpieza en territorios étnicos, la ST evidenció que se llevaron a cabo 4.183 actividades de educación en riesgo de MAP, que beneficiaron a 118.669 personas, de las cuales 12.153 son de pertenencia étnica (Presidencia de la República, 2023), lo que representa un avance significativo en el cumplimiento del A.F. Si bien en el Duodécimo Informe de verificación, publicado en diciembre de 2022 se identificaron 28 operaciones militares que desactivaron

71 artefactos MAP y MUSE, la ST no halló avances en materia de desactivación para 2023.

En cuanto a los planes de desminado y limpieza de territorios y programas de asentamiento, la Procuraduría General de la Nación -PGN- resalta que no han presentado avances en la limpieza del territorio en el que vivía el pueblo Nukak y que, por lo tanto, esa comunidad continúa viviendo en asentamientos en San José de Guaviare, Guaviare. Los pueblos Jiw y Embera Katío también manifestaron que no existen condiciones de seguridad para retornar a sus territorios y que identifican un retroceso en el proceso de desminado y limpieza del territorio (Procuraduría General de la Nación, 2023). De igual manera, el Ministerio de Defensa informó que, dentro del programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional, se estableció el compromiso de desarrollar acciones en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, priorizando los casos de los pueblos indígenas Emberá Katío, Jiw, Nukak, Awá; así como de los Consejos Comunitarios de las comunidades negras de Alto Mira y Frontera y río Chagüi (Tumaco, Nariño) (Procuraduría General de la Nación, 2023).

En materia de verificación de la implementación del Enfoque Étnico en la solución del problema de las drogas ilícitas, la ST resalta la aprobación de un reglamento interno para garantizar la implementación del Enfoque Étnico en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Naciones Unidas, 2023). La aprobación del reglamento representa un impulso para la implementación del Capítulo Étnico debido a que responde a las recomendaciones propuestas por la DSCI y la IEANPE, en concordancia con las salvaguardas estipuladas en el A.F.

La ST resalta que, el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), establece los “compromisos del PNIS con los pueblos y las comunidades étnicas y campesinas”, por parte del Gobierno Nacional, dentro de los que se encuentra la implementación en los territorios étnicos de “modalidades alternativas de sustitución de economías ilícitas y reconversión productiva de los cultivos de coca, marihuana o amapola” (Ley 2294 de 2023, artículo 11).

El 6 de diciembre de 2023, la Corte Constitucional emitió la Sentencia SU-545/23 con la que amparó los derechos fundamentales de comunidades étnicas y campesinas a la vida, integridad, intimidad, familia, salud, mínimo vital, debido proceso y la consulta previa, así como la salvaguarda de la autonomía territorial, el consentimiento libre, previo e informado, la paz y el principio de distinción y otras reglas del DIH en relación con la vida e integridad de la población civil de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo debido “al incumplimiento de las obligaciones que se adquirieron en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en materia individual y colectiva” (Corte Constitucional, 2023). La Corte consideró necesario mantener la suspensión de los ope-

rativos de erradicación forzada en los territorios con acuerdos colectivos en los que no se agotó previamente la sustitución voluntaria. Igualmente, con el fin de amparar el derecho a la consulta previa de los demandantes, la Corte ordenó la cancelación de esas operaciones hasta tanto no se defina el procedimiento con enfoque étnico para la sustitución de cultivos de uso ilícito dentro de sus territorios. La ST identifica el llamado de la Corte a la Dirección de Sustitución de Uso Ilícito (DSCI) para realizar una propuesta de mejora en la que se formulen las estrategias, su planificación e indicadores de seguimiento, que servirán para corregir las fallas de ejecución del PNIS en los municipios analizados dentro de los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca (Corte Constitucional, 2023).

La construcción de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 se articuló con el punto 4 del A.F, al incluir el enfoque étnico de manera transversal en las acciones estratégicas. De esta manera, el enfoque étnico se encuentra priorizado en acciones relacionadas con la detección, tratamiento y atención de los problemas por consumo de sustancias psicoactivas, la protección de prácticas y saberes de sus comunidades, y la protección e inclusión social de pueblos étnicos (Ministerio de Justicia, 2023).

La ST destaca el avance en la inclusión del Enfoque Étnico en la Política de Drogas 2023-2033 y la aprobación del reglamento interno para garantizar el enfoque étnico en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, siguiendo las recomendaciones propuestas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la IEANPE, en concordancia con las salvaguardas estipuladas en el A.F. Sin embargo, la ST señala que aún hay acciones pendientes para avanzar en la implementación del Capítulo, como la caracterización sociodemográfica de las personas vinculadas al PNIS y la necesidad de generar espacios de concertación con las comunidades para avanzar en el desminado y desactivación de MAP y MUSE en los territorios étnicos.

3.3. Enfoque Ambiental

En materia ambiental, la ST encontró información sobre área deforestada en los departamentos con municipios en los cuales se implementa el A.F. De los 14 departamentos con municipios PNIS, ocho presentan un aumento en el número de hectáreas de coca cultivadas (Putumayo, Caquetá, Córdoba, Meta, Guaviare, Nariño, Cauca y Valle del Cauca). De esos departamentos, Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Nariño presentaron una disminución en la deforestación en 2022 frente a 2021; en Córdoba, Cauca y Valle del Cauca la ST no encontró información

oficial sobre deforestación (UNODC, 2022, p. 130). En Caquetá redujo la deforestación en 50% en comparación con los niveles de 2021, Guaviare en 37%, Meta en 34%, Putumayo en 15% (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023) y Nariño en 34% (La República, 2023). Sin embargo, entre octubre y diciembre de 2022, los departamentos de Meta, Putumayo, Guaviare, Caquetá y Nariño hicieron parte de los núcleos de deforestación que tienen como una de sus principales causas los cultivos de uso ilícito (IDEAM, 2022). En los departamentos con municipios PNIS que reportaron una disminución en las hectáreas de coca cultivadas, la deforestación aumentó en 2022 frente a 2021 para Antioquia (5% de ha deforestadas), mientras que se redujo en Norte de Santander (40%) y Vichada (26%); en Arauca, Bolívar y Guainía la ST no encontró información oficial sobre deforestación (El Espectador, 2023).

El A.F. (4.1.3.3.) establece que la implementación del PNIS “iniciará por los territorios priorizados” que incluye los PNN y estipula la restauración y protección efectiva de estas áreas (4.1.4). En cuanto a las zonas de manejo especial -ZME-, la ST encontró que el 49% de los cultivos de coca se encontraron en esas ZME en 2022, de los cuales el 15% corresponde a Reservas Forestales y el 5% a Parque Nacionales Naturales -PNN-, un aumento de 2% y de 21,5% respecto a 2021, respectivamente (UNODC, 2022, p. 16). En PNN se identificó presencia de cultivos de coca en 13 de los 59 parques, el 84% del área con coca en 2022 se concentró en cinco parques: Paramillo (Córdoba-Antioquia), La Paya (Putumayo), Nukak (Guaviare), Catatumbo-Barí (Norte de Santander) y Sierra de La Macarena (Meta) (UNODC, 2022, p. 37). De otra parte, la deforestación en PNN en 2022 fue de 12.449 ha, una reducción de 12,8% frente a 2021 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023).

De los cinco PNN con mayor concentración de cultivos de coca (arriba mencionados), Sierra de la Macarena, La Playa y Nukak fueron los que presentaron una mayor reducción en deforestación en 2022 frente a 2021, mientras que el PNN Paramillo aumentó la superficie deforestada en los mismos periodos de comparación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023). De los parques mencionados anteriormente, tres están en proceso de restauración constituyendo 50,7 ha: de estas ha, la mayoría están ubicadas en Sierra de la Macarena (29,67 ha), Paramillo (9,33 ha) y Catatumbo Barí (0,38 ha). Adicionalmente, hay otros cinco parques en proceso de restauración: Munchique con (4,63 ha), Tinigua (2,39 ha), Plantas Medicinales Orito Ingi Ande (2,08 ha), Alto Fragua Indi-Wasi (1,5 ha) y Los Farallones de Cali (0,72 ha). Sin embargo, esta cifra es marginal frente al total de áreas deforestadas en PNN y corresponde al 7% de las hectáreas priorizadas para restaurar (724,2 ha) (Procuraduría General de la Nación, 2023, p. 361). Según la Contraloría General de la República, entre el periodo de 2020 a marzo de 2023 no hay reporte de avances en las estrategias de restauración para zonas de

los PNN, de las 715,352 ha priorizadas el 4,1% están proceso de restauración (29,2 ha) (2023, p. 261). Los datos de deforestación en PNN demuestran que es urgente la intervención para mitigar la deforestación en esas áreas protegidas. Las medidas de restauración adelantadas tienen correspondencia con el A.F. (4.1.4), sin embargo, presentan retrasos. Si bien, la ST resalta que actualmente ocho PNN están en proceso de restauración, la ST considera que estas medidas son marginales puesto que su alcance es limitado, por lo que es urgente incrementar la intervención para contrarrestar la deforestación en las áreas protegidas.

En materia presupuestal la ST no encontró una asignación presupuestal específica para las áreas de PNN en 2023. Para 2024, se asignaron \$1.563.805.293.374 del Presupuesto General de la Nación, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, el doble del presupuesto para 2023 (\$771.949.847.669). A octubre de 2023, se había ejecutado el 33,50% de ese presupuesto. No obstante, de la asignación total para el MADS, fueron destinados \$400.000.000 para la implementación de estrategias de reducción de la deforestación y alternativas sostenibles en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Meta de los que se ejecutaron el 12,68%; para la implementación de un núcleo de desarrollo forestal para la reducción de la deforestación en el municipio de Mapiripán, Meta, se destinaron \$7.587.359.675 con un 100% de ejecución; para la implementación de un núcleo de desarrollo forestal para la reducción de la deforestación en el municipio de Cartagena Del Chairá, Caquetá, se destinaron \$18.820.183.200 con un 51,40% de ejecución; para el ordenamiento ambiental de uso del territorio en el marco de plan de zonificación ambiental en subregiones PDET de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó y Córdoba, se destinaron \$5.604.981.120 sin reportar avance en la ejecución (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023a).

4. Oportunidades de mejora

Tema 1

- La ST reitera que es necesario acelerar la implementación y el cumplimiento de los compromisos con las familias con acuerdos suscritos, en sus proyectos productivos con visión de largo plazo para asegurar la sostenibilidad del PNIS y reducir el riesgo de que las familias retornen a la siembra de cultivos de uso ilícito.
- Con el objetivo de impulsar la implementación del PNIS y continuar con el seguimiento a la implementación, resulta conveniente reestructurar o incluir

en un nuevo programa aquellos componentes del PAI familiar que ya cuentan con una implementación superior al 90%.

- Es necesario y de alta prioridad, acelerar la implementación del PAI comunitario que contempla los compromisos de impulsar el acceso a la información y facilitar el acceso a oportunidades laborales, mayor seguridad alimentaria, acceso básico a salud, y programas de superación de la pobreza, que presenta atrasos significativos.
- Es necesario avanzar con la reformulación de proyectos de ciclo corto y largo del PAI familiar, establecida en el PND 2022-2026 para permitir una mayor viabilidad de estos, acorde a las necesidades de las familias, para asegurar la sostenibilidad del PNIS.
- Con el objetivo de cumplir con los compromisos en materia de lucha contra las drogas ilícitas es necesario definir la continuidad o terminación de los programas de sustitución alternativos (Hecho a la Medida, Territorios para la Conservación) y avanzar con la erradicación en el marco de estos programas.
- Es necesario avanzar en la contratación de la evaluación de impacto del PNIS, pendiente desde diciembre de 2022 por parte del Departamento Nacional de Planeación, como un insumo necesario para la revisión del PNIS y el rediseño de una política de sustitución concordante con el A.F.
- Una revisión del PNIS y sus diferentes componentes permitiría conocer los alcances potenciales de la sustitución, los beneficios asociados y los costos del programa de forma que el gobierno nacional cuente con herramientas para la definición de nuevos programas en el marco de su política de drogas.
- Se requiere establecer la reglamentación del TPD para reglamentar el marco legal al que los pequeños cultivadores y cultivadoras se puedan acoger.

Tema 2

- Con el objetivo de impulsar la judicialización efectiva es necesario que las nuevas políticas públicas presentadas por el Gobierno Nacional incorporen metas e indicadores claros que permitan identificar cómo se va a abordar el cumplimiento a esa disposición, en particular la Política Nacional de Drogas y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana.
- Para mejorar los indicadores frente al control de insumos, se necesita implementar mecanismos de control y transparencia para empresas importadoras, productoras y comercializadoras de insumos y precursores químicos.
- Con el fin de impulsar la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, es oportuno recuperar e impulsar las ini-

ciativas con ese propósito desarrolladas en el pasado por la Superintendencia Financiera, Unidad de Regulación Financiera, y la Unidad de Información y Análisis Financiero y articularlas con las políticas de Lucha contra las Drogas, de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales

Tema 3

- Es necesario mejorar los mecanismos para el suministro de información por parte de excombatientes de las FARC sobre los territorios afectados por MAP, AEI, MUSE o restos explosivos de guerra para asimismo mejorar la eficiencia de las labores de desminado humanitario.
- Con el objetivo de mejorar la focalización e impulsar las labores de descontaminación de MAP y MUSE es necesario revisar los criterios de priorización de las labores de desminado en el país, priorizando los municipios con mayor número de incidentes y eventos MAP y MUSE.

Enfoque de Género

- Es necesario activar rutas de implementación de iniciativas con etiqueta de género y mujer rural, al igual que actualizar la información sobre el estado de las rutas de implementación, para impulsar la implementación del Enfoque de Género en relación con las iniciativas PDET.
- Con la intención de fortalecer la participación de mujeres en instancias de seguimiento y coordinación del PNIS se requiere impulsar la vinculación activa de mujeres en roles como delegadas y/o representantes de las comunidades.

191

Enfoque Étnico

- Con el objetivo de hacer un seguimiento a PNIS desde el Enfoque Étnico, es indispensable actualizar la información relacionada con las cifras sobre la vinculación al programa con criterio étnico, pues desde el 2022 no ha sido actualizada.
- Para implementar y fortalecer los mecanismos de desminado, limpieza de territorios y programas de asentamiento, es necesario que las entidades encargadas, fortalezcan la concertación con las comunidades étnicas y sus organizaciones.
- Con el objetivo de fortalecer la ejecución del PNIS es necesario que la DSCI tenga presente el llamado realizado por la ART, en el que le sugiere buscar mejoras para las fallas presentadas en los municipios analizados dentro de los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca.

- Aprobar el reglamento interno con las recomendaciones de la DSCI y la IEANPE, para garantizar el desarrollo del Enfoque Étnico dentro del PNIS en concordancia con las salvaguardas estipuladas en el A.F.

Enfoque Ambiental

- Es importante que exista un inventario de afectaciones o un mecanismo que permita identificarlas para que se pueda hacer un seguimiento sobre una posible afectación ambiental negativa de los proyectos productivos del PNIS en los municipios en donde el Programa se implementa.
- Con el objetivo de reducir la deforestación en las áreas de PNN, es importante que se amplíe el alcance de los planes de restauración que se tienen actualmente.

Bibliografía

- Cámara de Representantes. (21 de julio de 2022a). *Acto Legislativo 002 de 2022. Por la que se modifica el artículo 49 de la constitución política de Colombia y se regulariza cannabis adulto*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/cannabis-1>
- Cámara de Representantes. (27 de julio de 2022). *Acto Legislativo 066 de 2022. Por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/cannabis-2>
- Cámara de Representantes. (20 de julio de 2023). *Acto Legislativo 001 de 2023. Por la que se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis adulto y se dictan otras disposiciones*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/cannabis-de-uso-adulto-0>
- Cámara de Representantes. (9 de octubre de 2023a). *Cannabis de uso adulto: aprobado en segundo debate*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/cannabis-de-uso-adulto-aprobado-en-segundo-debate>
- Cámara de Representantes. (13 de febrero de 2023b). *Proyecto de Ley 336 de 2023 por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas institucional y se dictan otras disposiciones*. Cámara de Representantes https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-02/P.L.336-2023C%20%28POLITICA%20CRIMINAL%20Y%20PENITENCIARIA%29_0.pdf
- Cámara de Representantes. (2 de agosto de 2023). *Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, 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*. Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/tratamiento-penal-diferencial>
- CERAC. (2023). *Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia de CERAC*. <https://www.cerac.org.co/es/recursos/datosconflictoscolombia/>
- Contraloría General de la República. (31 de marzo de 2023). *Séptimo Informe al Congreso de la República. Contraloría General de la República*. Contraloría General de la República. https://www.contraloria.gov.co/es/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document_library/impz/view/2968463?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fes%2Fresultados%2Finformes%2F
- Corte Constitucional. (2023). *Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de las comunidades campesinas y étnicas de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, vulnerados por el incumplimiento de obligaciones adquiridas por el Gobierno*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2052%20-%20Diciembre%206%20de%202023.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Documento CONPES 4089 "Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025"*. SISCONPES.
<https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDA4OSQwNi8wNi8yMDIyJFBsYW4gTmFjaW9uYWwgZGUgUG9sw610aWNhIENyaW1pbmFsIDlwMjltMjAyNSRodHRwc2ovL2NvbGFib3JhY2Ivbi5kbmAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZXMrWnVbsOzbWljb3MvNDA4OS5wZGYkJGh0dHBzOi8vY29sY>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023a). SisCONPES 2.0.
<https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/RPBIAvanceDocumento>
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (2023). *Datos abiertos: Registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención*. Base de Eventos por MAP/MSE de 1990 a fecha de corte.
<https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (2023). *Datos abiertos: Registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención*. Base de Víctimas por MAP/MUSE de 1990 a fecha de corte.
<https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>
- El País. (22 de noviembre de 2023). *Reforma del Cannabis y ley para alimentación de los presos pasó el tercer debate*. El País. <https://www.elpais.com.co/politica/reforma-del-cannabis-y-ley-para-alimentacion-de-los-presos-paso-el-tercer-debate-2233.html>
- El Tiempo. (14 de agosto de 2023). *En su primer año, gobierno Petro extraditó a 14 personas por mes*. El Tiempo.
<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/extradicion-gobierno-de-gustavo-petro-ha-extraditado-a-mas-de-160-personas-795825>
- Fundación Ideas para la Paz. (2023). *¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz?* Fundación Ideas para la Paz.
- IDEAM. (2 de marzo de 2023). *Boletín No. 33 Detección Temprana de Deforestación – DTD*. Boletín No. 33 Detección Temprana de Deforestación –DTD. IDEAM.
<http://www.ideam.gov.co/documents/11769/126276529/Boletin+33+-+IV+trimestre+2022.pdf/5f819a0e-2243-465e-b79a-14310214bd02>
- IEM. (16 de junio de 2023). *Informe de Seguimiento al Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz Final*. Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.
<https://drive.google.com/file/d/1kWSWXmLcgY1NVBTdhr90YwnZwBxuh3fT/view?usp=sharing>
- La República. (12 de julio de 2023). *La reducción anual de deforestación para 2022 fue de 29%, la más baja desde 2013*. La República.
<https://www.larepublica.co/economia/la-reduccion-anual-de-deforestacion-para-2022-fue-de-29-la-mas-baja-desde-2013-3656554>
- Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. 19 de mayo de 2023. D.O No. 52.400

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (12 de julio de 2023). *Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/>
- Ministerio de Defensa. (2023). *SEGUIMIENTO A INDICADORES DE SEGURIDAD Y RESULTADOS OPERACIONALES*. Ministerio de Defensa. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/DefensaySeguridad/ObservatorioDHyDN/InformacionEstadistica/Recursos/SEGUIMIENTO%20A%20INDICADORES%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20RESULTADOS%20OPERACIONALES%20ENERO-OC>
- Ministerio de Justicia. (2023). *Política Nacional de Drogas (2022-2033) "Sembrando Vida desterramos el narcotráfico"*. Ministerio de Justicia. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>
- Ministerio de Justicia. (s.f). *ABC para solicitar las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo con fines médicos y científicos*. Ministerio de Justicia. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/cannabis-con-fines-medicinales-y-cientificos/Documents/2021/Gu%C3%ADa%20solicitud%20licencia%20cannabis%20con%20fines%20medicinales%20y%20cientificos.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Base de datos: Observatorio de Drogas de Colombia. Departamento - Municipio*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>
- Ministerio de Salud. (2023). *Decreto 811 del 23 de julio de 2021*. Ministerio de Salud. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20811%20de%202021.pdf
- Naciones Unidas. (26 de septiembre de 2023). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf
- Presidencia de la República. (8 de marzo de 2023). *Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/42614366/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO29-MAYO.pdf/b0b35c21-3bef-9475-9281-3e96dec76ddf?t=1686081597424>
- Presidencia de la República (2023b). *Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo*. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/Documento-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad_02.pdf
- Presidencia de la República de México. (25 de noviembre de 2022). *Comunicado conjunto México-Colombia*. Presidencia de la República.

<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/comunicado-conjunto-mexico-colombia-320525?idiom=es>

Procuraduría General de la Nación. (2023). *Quinto informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación.

<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI– (2022).

Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá.

Senado de la República. (5 de agosto de 2022). *Proyecto de Ley 108 de 2022. “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL MARCO REGULATORIO PARA EL CANNABIS DE USO ADULTO, CON EL FIN DE PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS, LA SALUD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. Senado de la República. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/120-por-medio-del-cual-se-establece-el-marco-regulatorio-para-el-cannabis-de-uso-adulto-con-el-fin-de-promover-los-derechos-humanos-la-salud-publica-y-la-se>

Senado de la República. (2023). *Proyecto de Ley 055 de 2022. POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE*. Senado de la República. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/56-por-medio-del-cual-se-desarrolla-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-agricultores-y-agricultoras-que-estén-o-hayan-estado-vinculados-con-el-c>

SIIPO. (2023). *Avance del indicador: En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos*. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QkrAbcYqdawSEgzO6K55>

SIIPO. (2023d). *D.304. Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas*. <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/4/19>

SIIPO. (2023o). *D.E.1 Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas*. SIIPO. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/AQOkM6s8eguBr7Mn>

SIIPO (2023r). *D.E.10 Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades*

- Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicator/QUAbcYqgZKs8ZwjQqrVg>
- SIIPO (2023s). *D.E.13 Personas de los pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General de Armonización de Justicia, atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicator/Wkz4Zas8ZwnOuqt2>
- SIIPO. (2023l). *Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VUAbcYqwaKxJEg3U77sq>
- SIIPO. (2023k). *Lineamientos de tratamiento con Enfoque de Género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WgP5ZKxJEgzetfNq>
- SIIPO. (2023j). *Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con Enfoque de Género, incluyendo población LGBTI.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TxTuNaxJFhfA6KB9>
- SIIPO. (2023g). *Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SwD3aqs8PAjTtq0h>
- SIIPO. (2023h). *Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SxbwYawSOArD6agg>
- SIIPO. (2023i). *Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QBb1Mqs8PA3M7bB3>
- SIIPO. (2023p). *SIIPO v2.0» Detalle de indicador.* SIIPO. <https://siipo.dnp.gov.co/pilar/4>
- SIIPO. (2023n). *D.G.3 Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del Enfoque de Género en los PNIS, elaborados.* SIIPO.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XAincKxJFgbNuvBo>
- SIIPO. (2023q). *D.G.7 Lineamientos de tratamiento con Enfoque de Género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DEmlaqxJEgzQs7t9>
- SIIPO. (2023c). *D.309 Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada.* SIIPO. Retrieved noviembre 7, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TwrvbqwSIA3Nua5r>

- SIIPO. (2023a)). D.297 Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas. SIIPO. Retrieved diciembre 7, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBKjc6wSJAItKkm>
- SIIPO. (2023m). D.300 Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva. SIIPO. Retrieved diciembre 7, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XhXsdKwSJAaBuPYm>
- SIIPO. (2023b, noviembre 20). D.301 Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado. SIIPO. Retrieved diciembre 7, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DwzqYcbAM6wSJAmOs6Zq>
- SIIPO. (2023e, noviembre 20). D.307 Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada. SIIPO. Retrieved diciembre 12, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ARvza6wSIAzA7PB8>
- SIIPO. (2023f, diciembre 4). D.387 Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados. SIIPO. Retrieved diciembre 7, 2023, from <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CA7mbqwSIAqItbJqYcbA>
- SINERGIA. (2023). Indicador: Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntl/33/1486/5838>
- SINERGIA. (2023). Indicador: Cultivos ilícitos erradicados por la fuerza pública. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1437/5673>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2023). Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/42614366/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO29-MAYO.pdf/b0b35c21-3bef-9475-9281-3e96dec76ddf?t=1686081597424>
- UNODC. (2023, September 11). Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Informe monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Retrieved December 13, 2023, from https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME_MONITOREO_DE_TERRITORIOS_CON_PRESENCIA_DE_CULTIVO_S_DE_COCA_2022.pdf

PUNTO 5

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Presentación

El Acuerdo Final (AF) contempla en su punto 5 sobre *Víctimas* el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) [5.1], del cual forman parte: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) [5.1.1.1], la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) [5.1.1.2], la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) [5.1.2], las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado [5.1.3] y los compromisos y garantías en Derechos Humanos [5.2]. La implementación del punto 5 del AF presentó avances entre los meses de enero y noviembre de 2023, pese a los continuos retos que enfrentaron las entidades encargadas de su materialización.

En el componente de *Verdad* se destacó la instalación del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CSM), así como la transición derivada del cambio de dirección que experimentó la UBPD en abril de 2023. Por su parte, se destaca la configuración de un escenario de discusión frente al legado de la CEV y la iniciativa del despliegue de actividades y recomendaciones para la difusión del informe final de esta comisión y, con ello, profundizar la ejecución de los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) a propósito de la construcción de los nuevos planes de desarrollo municipales y departamentales.

En el componente de *Justicia*, la JEP avanzó en la investigación de los macrocasos abiertos, lo cual implicó, por ejemplo, la apertura formal de la etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de hechos y conductas del macrocaso 11, denominado: “Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basado en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano” (JEP, 2023).

Por otra parte, el año 2023 estuvo marcado por una serie de pronunciamientos del presidente Gustavo Petro y el canciller Álvaro Leyva frente al trabajo de la Jurisdicción (El Espectador, 2023). De hecho, el 12 de julio de 2023, en el marco de la presentación del informe trimestral de la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre la implementación del AF, Leyva señaló que la JEP debía abrir un caso sobre la responsabilidad del Estado en el conflicto y admitir exparamilitares para mantener el alcance que se le había otorgado a su mandato (El Espectador, 2023). En octubre de 2023, El presidente Gustavo Petro envió una carta al Secretario General de la ONU, afirmando su compromiso con la implementación del Acuerdo y agregó que la (JEP) debía aplicar las amnistías con mayor celeridad (El Espectador, 2023). Tras estas declara-

ciones, Roberto Vidal, presidente de la JEP, pidió al gobierno respetar la independencia de la Jurisdicción (El Espectador, 2023).

En materia de *Reparación Integral*, el periodo estuvo marcado por discusiones públicas en torno al rezago en la implementación de estas medidas y la dificultad de financiar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV), que a septiembre de 2023 ya contaba con 9'572.044 personas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Como materialización de este debate, en la legislatura 2022-2023 se presentaron tres proyectos de reforma a la Ley 1448 de 2011, también conocida como la Ley de Víctimas.

En cuanto a las garantías en derechos humanos, durante el periodo se destacó el impacto que tuvo la reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia (Dapre), ya que la eliminación de la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y la creación de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final (UIAP) dentro de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz (OACP). Por otra parte, se advirtió el bajo impacto de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ) y el bajo nivel de desarrollo tanto del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH), como del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDDHH).

A partir de este contexto, la priorización efectuada por la Secretaría Técnica para el análisis del punto cinco atendió a dos criterios: pertinencia y oportunidad. Pertinencia, en tanto que algunos de los temas priorizados han ocupado un rol central en la agenda pública y han sido foco de intensas discusiones (CSM, JEP y UBPD); y oportunidad, en la medida que los avances ponderan el grado de desarrollo de algunos temas (CSM y JEP) o advierten la necesidad de realizar ajustes frente a la falta de desarrollos (Garantías en derechos humanos).

Con base en estos criterios, para este informe, la ST priorizó: a) el análisis de los retos en la instalación y despliegue inicial del trabajo de la CSM; b) la indagación por los cambios introducidos por la nueva dirección de la UBPD, especialmente frente a las capacidades técnicas de los equipos forenses y su presencia en los territorios; c) la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11, frente a la satisfacción de las víctimas en materia de justicia; d) la reforma a la Ley 1448 de 2011 y la oportunidad para ajustar los procesos, las competencias y el alcance de la reparación integral; y e) en materia de garantías en derechos se analizó el impacto de la CADHPAZ frente al diseño y ejecución del PNADDHH.

Finalmente, el informe describe los avances y retrasos en la implementación de los subtemas del punto 5 del AF, a la par que se describen los enfoques de género y étnico. Luego, se analizan en detalle los aspectos priorizados y se presentan las principales conclusiones y las oportunidades de mejora identificadas.

1. Análisis por temas

1.1. Tema 1: Verdad

1.1.1. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV) [5.1.1.1]

En materia de *Verdad*, el Acuerdo Final determina que el comité de monitoreo para la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV debe presentar periódicamente informes que incorporen un enfoque de género, diferencial y territorial (5.1.1.1.10). Además, que debe hacerlo con la mayor claridad, y de la manera “más amplia y [de] accesible difusión” (5.1.1.1.4).

La Secretaría destaca como avance: la puesta en marcha de la CSM y la publicación de su primer informe en julio de 2023; las actividades de difusión y pedagogía sobre el legado de la Comisión, realizadas por organizaciones de la sociedad civil; la formulación de una estrategia de difusión del legado por parte del (CNMH); la entrega simbólica del fondo documental digital de la CEV al Archivo General de la Nación¹, de una copia de seguridad a la Confederación Suiza y la transmedia (material sonoro, fotográfico, visual e interactivo) al Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame con licencia de uso a perpetuidad (El Espectador, 2023a)²; y las actividades de incidencia para la inclusión de las recomendaciones del Informe Final en los planes de desarrollo municipales y departamentales de los gobiernos elegidos en octubre de 2023³ (ST-CIV entrevista a la CSM, 2023; ST-CIV entrevista al CNMH, 2023).

Con relación a las actividades de difusión del Informe Final, la ST registra que entidades como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y la JEP realizaron dinámicas de apropiación y pedagogía del legado, aún sin gran articulación entre estas (ST-CIV entrevista a la CSM, 2023; ST-CIV entrevista a Viva la

¹ El Archivo General custodia la información, pero es la JEP el ente responsable de protegerla. Este fondo comprende más de 15 mil entrevistas realizadas a 30 mil personas aproximadamente, 730 casos judiciales y 1195 informes de organizaciones, 16 mil videos, 58 mil imágenes y 3 mil audios, declarados bien de interés cultural de la nación. El fondo es de acceso público desde agosto.

² El Archivo General de la Nación trabaja en la creación de un Archivo General para la Paz que agrupe diversos fondos documentales (Redacción Colombia +20, 2023a).

³ El CNMH implementó acciones concretas de incidencia para incluir las recomendaciones del Informe Final de la CEV en los planes departamentales y municipales de desarrollo de los nuevos gobiernos elegidos en octubre de 2023, en el marco de su trabajo a nivel local (CNMH, 2023a). El CSM también implementó acciones de incidencia con candidatos y candidatas para gobiernos locales con el fin de que incluyeran algunas recomendaciones en sus planes de gobierno desde abril de 2023. Sin embargo, solamente hasta finales del mes de octubre de 2023 hubo algunos acercamientos entre estos dos entes con el fin de socializar sus acciones en la materia, lo que denota la necesidad de fortalecer la articulación entre las dos entidades (Entrevista ST a Secretaría Técnica CSM, 2023).

Ciudadanía, 2023). Por otra parte, en enero de 2023 la nueva administración del CNMH incluyó una estrategia de análisis y difusión del legado de la CEV dentro de su Plan Estratégico Institucional 2022-2026 (Rad. CNMH No. 202310118088-1, 2023). Dicha estrategia fue presentada en octubre de 2023 y se implementará en 2024⁴ (Rad. CNMH No. 202310118088-1, 2023)⁴, lo cual demuestra que las actividades estatales de difusión realizadas en 2023 no fueron ejecutadas de forma articulada y, por ende, no se observa correspondencia con el objetivo de ejecutarlas ampliamente y garantizando su accesibilidad (5.1.1.1.4).

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil intervinieron también en la difusión del Informe Final con la conformación de la Red de Aliados de la Comisión de la Verdad, desde cuya plataforma se llevaron a cabo debates y escenarios de apropiación social⁵ (El Espectador, 2023; Entrevista de la ST a Viva la Ciudadanía, 2023; Entrevista de la ST a la CCJ, 2023). El protagonismo de estas organizaciones es positivo, considerando su papel en la transformación cultural para la construcción de paz en correspondencia con las recomendaciones efectuadas por la CEV en su informe final (CEV, 2022).

Para 2023 surgió una controversia en relación con el rol del CNMH y el Museo de la Memoria frente a la divulgación del Informe Final de la CEV (5.1.1.1.4) y la eventual adopción de un marco jurídico para el Sistema Nacional de Memoria y Verdad⁶ (El Espectador, 2023). Algunas fuentes manifestaron su preocupación frente a la posibilidad de que el CNMH no priorice el legado de la CEV a la hora de diseñar la exposición permanente del Museo (que hasta el momento depende del Centro), ya que su directora señaló que dicha muestra poseerá una perspectiva abierta, dinámica y en diálogo, que incluya “...aquellas verdades que se sintieron excluidas...” (Ríos Monroy, 2023; ST-CIV entrevista a Viva la Ciudadanía, 2023)⁷.

⁴ El CNMH suscribió un convenio con la JEP en septiembre de 2023, cuyo plan de trabajo incluirá el legado de la CEV y su experiencia en el desarrollo de diálogos con la sociedad civil.

⁵ Dentro de las iniciativas destacadas se encuentran las jornadas denominadas: “La escuela abraza la verdad”, en ellas las escuelas y colegios del país fueron invitadas a desarrollar actividades de reflexión en torno al Informe, con ayuda de un *kit* didáctico virtual diseñado por el Programa Nacional de Educación para la Paz (Educapaz). La primera jornada se llevó a cabo el 12 de agosto de 2022; mientras que para el 2023 la estrategia continuó, esta vez en el marco de la conmemoración del primer año de la entrega del Informe Final, en la cual se propuso que escuelas y colegios realizaran actividades pedagógicas relacionadas con el legado de la CEV, el trabajo de la UBPD y el impacto de JEP (SED, 2023).

⁶ El Decreto 588 de 2017 dispone la inclusión de una exposición permanente sobre el legado y las recomendaciones del Informe Final en el Museo de la Memoria. Conpes 4031 de 2021 de la “Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” señala: “A efectos de contribuir a la preservación del legado de la CEV, a partir del primer semestre de 2022 y hasta el segundo semestre de 2024, el Centro Nacional de Memoria Histórica construirá, en el marco de sus competencias, una estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones dispuestas en el informe final de la CEV para la ciudadanía” (Rad. CNMH No. 202310118088—1, 2023, p.2).

⁷ En septiembre, el director del Museo de la Memoria renunció, señalando que altos funcionarios del CNMH obstaculizaron su trabajo. Esto, en medio de controversias en torno a la construcción de la infraestructura física del Museo, cuya obra está detenida ante las demandas por el incumplimiento de las normas de sismo-resistencia (Forero Rueda, 2023).

Incluso, la funcionaria señaló que la exposición tendrá en cuenta el Informe Final de la CEV, pero esta no será la única narrativa incluida (El Espectador, 2023).

La ST advierte que esas diferencias acrecientan un debate sobre el futuro del CNMH y, por ende, el del Museo de la Memoria. Por un lado, porque se ha de tener en cuenta que el CNMH fue creado como entidad transitoria en el marco de la Ley 1448 de 2011, prorrogada hasta 2031 por la Ley 2078 de 2021, y, siendo así, no es claro el devenir del Museo luego de esa fecha (Ríos Monroy, 2023). Y, por otro lado, porque algunas organizaciones sociales coinciden con la CEV en señalar que el Museo debe ser una institución permanente e independiente del gobierno, con competencia en la implementación de la política de protección de archivos de derechos humanos (Ríos Monroy, 2023; CEV, 2022); lo que implicaría que el Museo acoja el legado tanto de la Comisión como del Centro de Memoria Histórica, y que este desaparezca. Esta situación determina que la formulación de un proyecto de ley para crear un Sistema Nacional de Memoria y Verdad debería, además de resolver el futuro del CNMH, aclarar la autonomía del Museo respecto al gobierno y definir qué entidad encabezará dicho Sistema.

Enfoque de género

La implementación de las recomendaciones del informe final de la CEV registró avances en materia de género a partir de las siguientes acciones: la declaratoria de emergencia por violencias basadas en género en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); el macrocaso 11 de la JEP; el Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la Política Exterior Feminista y el trámite del Estatuto para la Igualdad de las Mujeres en el Congreso (Castañeda, 2023; ST-CIV entrevista a Marina Gallego, 2023; IEM, 2023).

La CSM tiene como obligación presentar informes periódicos que incorporen el enfoque de género (5.1.1.1.10), y al respecto la ST conoció que en la construcción del Sistema de Seguimiento y Monitoreo se ha previsto evaluar la integración de los enfoques diferenciales y territorial, así como la satisfacción de los derechos de las mujeres y de otros grupos sociales discriminados. Adicionalmente, el Comité incluirá indicadores de producto y resultado en su modelo de monitoreo, con el fin de evaluar las transformaciones efectivas en la implementación de las recomendaciones (ST-CIV entrevista a Marina Gallego, 2023; Cogollo, 2023).

La ST registra en 2023 que el modelo del Sistema de Seguimiento y Monitoreo (en diseño por la CSM) incorpora 50 indicadores sobre recomendaciones en torno a derechos de las mujeres y enfoque de género, asociadas con 155 acciones específicas (Cogollo, 2023). No obstante, su implementación requiere de proyectos de ley para su aprobación y enfrenta dificultades de monitoreo y

seguimiento ante la persistente violencia en los territorios (ST-CIV entrevista a Marina Gallego, 2023; Cogollo, 2023).

Enfoque étnico

El AF también establece que la —CSM— deberá incorporar el enfoque territorial y diferencial en sus informes (5.1.1.1.10). Por esta razón, el rol de los gobiernos locales en la implementación de las recomendaciones ligadas al enfoque étnico es prioritario y, por tanto, objeto de análisis del Modelo de Seguimiento y Monitoreo de la CSM (Castañeda, 2023). En ese sentido, la implementación de las recomendaciones del Informe Final, relacionadas con el enfoque étnico, presenta la complejidad de estar mediada por las actuaciones de las autoridades territoriales. Incluso, las mismas recomendaciones instan a los gobiernos locales a garantizar partidas presupuestales que impulsen lo pactado en el AF en materia de enfoques diferenciales.

Un aporte en este sentido ha sido el impulso del capítulo étnico y el fortalecimiento de los procesos de educación propia de los pueblos étnicos en el PND (CSM, 2023). Y, por otro lado, la presentación de tres proyectos legislativos que buscan actualizar la Ley 1448 de 2011 y sus decretos étnicos, con el fin de adecuarlos a las disposiciones del AF. La ST conoció que, en el marco de la actualización de dicha Ley, se llevaron a cabo reuniones para discutir los procesos de consulta previa que sería necesario implementar (UIAP, 2023).

205

1.1.1.1. Retos de la CSM en su primer año (5.1.1.1.10)

El Comité de Seguimiento y Monitoreo para la implementación de las recomendaciones se pactó en el punto 5.1.1.1.10 del AF y fue reglamentado a través de la Resolución 019 de 2022, la cual señala que la administración de recursos para su funcionamiento está a cargo de la JEP (art. 2). Asimismo, la Resolución determinó que la CSM debe aprobar una metodología de seguimiento y monitoreo (art. 3, numeral 1), así como presentar informes semestrales que incluyan la evaluación de los avances y las dificultades halladas en dicha implementación (art. 3 numeral 2).

La CSM se instaló formalmente en agosto de 2022; sin embargo, el plazo establecido en la Resolución para la presentación de los informes de monitoreo no se cumplió. El primero de estos informes se entregó hasta julio de 2023, casi un año después del establecimiento del Comité. Este primer reporte presentó un balance de la inclusión de las 67 recomendaciones del Informe Final en el PND y en algunos proyectos legislativos, sin que con ello se diera cuenta de los resultados de la aplicación del modelo de seguimiento y monitoreo que el Comité debe adop-

tar (art. 3 numeral 1), pues aún está en construcción⁸ (Castañeda, 2023; CSM, 2023; ST-CIV entrevista a la CSM, 2023; El Espectador, 2023). Estas constataciones revelan un evidente retraso en los tiempos para cumplir las estipulaciones de la CSM.

Si bien la Resolución 019 determina que la JEP se encarga de gestionar los recursos para el funcionamiento de la CSM, gran parte del problema radica en que este no implementa acciones relativas a la misionalidad de la Jurisdicción. Por esta razón, antes de iniciar el trabajo del Comité fue necesario formular una consulta ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de dar viabilidad administrativa a la JEP como gerente de los recursos para la CSM y a contratar personal calificado que se encargue de estos asuntos (Entrevista de la ST a la CSM, 2023).

La consulta fue resuelta por el Ministerio de Hacienda, dando el visto bueno para que la JEP pusiera en marcha los procesos administrativos requeridos para el trabajo de la CSM (ST-CIV entrevista a la CSM, 2023). De manera que, en 2023, la CSM contó con \$1'701.724.666,95 COP en recursos del Presupuesto Nacional para su funcionamiento⁹. No obstante, la CSM pudo disponer de estos recursos solo hasta octubre de 2023¹⁰.

Otro desafío importante para el trabajo de la CSM fue conseguir que las entidades gubernamentales y la opinión pública entendieran su objetivo y alcance (Entrevista de la ST a la CSM; DeJusticia, 2023). Esto se evidenció en que frente

⁸ El primer informe del CSM señala que después de la conciliación entre el Senado y la Cámara sobre el PND se incorporaron solo 20.89% de las recomendaciones de la CEV (14 recomendaciones) en el articulado (CSM, 2023). También anota que, pese a las intenciones del actual gobierno, no ha sido posible avanzar rápidamente en la inclusión de las recomendaciones en la legislación, pues varios de los proyectos relacionados no han sido aprobados por el Congreso de la República (CSM, 2023). Subraya que la rama ejecutiva, en particular, los ministerios de Educación, Defensa y Justicia son los que más avances han tenido en términos de implementación de las recomendaciones finales de la CEV (CSM, 2023).

⁹ Actualmente, la Secretaría Técnica del CSM está compuesta por siete personas que diseñan e implementan las estrategias de monitoreo, pedagogía, incidencia, comunicación y territorialización, líneas de trabajo incluidas en la Resolución 019 de 2022 (Entrevista de la ST al CSM, 2023).

¹⁰ En principio, el CSM funcionó exclusivamente a través de recursos provenientes de la cooperación internacional, los cuales se enumeran a continuación: 1. Unión Europea a través de Swisspeace apoyó la conceptualización del Seguimiento y Monitoreo. 2. Unión Europea a través de la RedProdePaz, apoyó el alistamiento para la celebración de las sesiones de plenaria del Comité. 3. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) financió la sistematización y codificación de las recomendaciones establecidas en el informe final de la CEV. 4. El ICTJ y la Embajada de Países Bajos financiaron el fortalecimiento de la estrategia de incidencia del CSM, a través de la creación de espacios de diálogo nacional para impulsar la difusión del Primer Informe. 5. El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF) brindó recursos para fortalecer la Secretaría Técnica en la elaboración del Primer Informe, realizar las sesiones de plenaria del Comité y ejecutar acciones en territorios. 6. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) financió una asesoría técnica especializada para la elaboración del anteproyecto de presupuesto 2024 y plan operativo 2023-2024 del CSM. 7. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Embajada de Suecia financiaron la construcción de una propuesta técnica de lineamientos, sobre los roles y responsabilidades de las entidades nacionales competentes y la adecuación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y así posibilitar el monitoreo. 8. Programa Colombia Transforma de USAID contrató una consultoría para el diseño del Sistema de Información del Comité. 9. Embajada de Suiza-Fundación Trenza financiaron la elaboración de insumos para la construcción del Primer Informe (ST-CSM, 2023).

a la solicitud de la CSM por información a los entes territoriales en relación con los avances en la implementación de las recomendaciones, solamente el 4,4% estos respondieron (CSM, 2023; El Espectador, 2023). De hecho, según lo han constatado organizaciones de la sociedad civil y el mismo Comité, algunas entidades gubernamentales asumen que es la CSM quien debe implementar las recomendaciones (DeJusticia, 2023; Castañeda, 2023).

A pesar de los retos, la CSM desarrolló actividades como: una consultoría con *SwissPeace* para diseñar el modelo de seguimiento y monitoreo; la embajada de Suiza financió una consultoría con la Fundación Trenza para el análisis de la incidencia en la incorporación de las recomendaciones en el PND. Por último, se trabajó con la Universidad de los Andes, con el financiamiento de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Fescol), para hacer seguimiento a la incorporación de las recomendaciones en la agenda legislativa 2022-2023, insumos base para la redacción de su primer informe (Entrevista de la ST a la CSM, 2023).

1.1.2. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)

[5.1.1.2.]

El año 2023 fue un periodo de balance y transición para la UBPD, en cuanto a que en abril de este año, Luz Janeth Forero pasó a ser la nueva directora de la unidad, después de cinco años de labores de Luz Marina Monzón en este cargo. Frente al balance del trabajo de Monzón se destaca la realización de 1052 misiones humanitarias y la recuperación de 881 cuerpos para su identificación. Al respecto, es de señalarse que se hizo entrega efectiva de 178 de estos cuerpos, aun cuando la cifra de personas dadas por desaparecidas asciende a 103.955 individuos (UBPD, 2023b). No obstante, la ST identificó avances significativos en la construcción de una metodología de búsqueda congruentes con los planes de búsqueda tanto regionales como nacional (UBPD, 2023).

Los avances del año permiten dar cuenta de cuatro aspectos destacados dado su nivel de impacto en la opinión pública y las oportunidades de desarrollo: i.) elección de la nueva directora; ii.) articulación para la búsqueda transfronteriza iii.) el papel de las medidas cautelares expedidas por la JEP y iv.) balance de actividades.

i) *Elección de la nueva directora de la UBPD.* El 30 de diciembre de 2022, el Ministerio de Justicia convocó al Comité de Escogencia para seleccionar la nueva persona encargada de dirigir la entidad (AF, 2016, p.142)¹¹. El 2 de marzo, el Co-

¹¹ Dicho comité se conformó por los delegados: de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, magistrada Myriam Ávila Roldán; del secretario general de Naciones Unidas, Marcie Mersky; de la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado, María Clemencia Castro; de la Presidencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, Álvaro Gil Robles; y la oficina en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), María Camila Moreno (Ministerio de Justicia, 2023b). Ver Resolución 2538 de 2022 (Ministerio de Justicia, 2022).

mité anunció a Luz Janeth Forero Martínez como directora de la Unidad para el periodo 2023-2028 (Ortiz, 2023a). Su nombramiento fue recibido por la opinión pública positivamente —dada su experiencia como la primera mujer en dirigir el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) y su participación en el informe “La Dinámica de la Desaparición Forzada y el Secuestro en Colombia 1970-2010”. Sin embargo, su nombramiento también ha sido criticado por su vínculo de cuatro años con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹², su rol como subsecretaria de seguridad y convivencia de Bogotá y su trabajo como directora técnica de seguridad de TransMilenio durante la represión al estallido social de 2020 y al paro nacional de 2021.

Durante su posesión, la nueva directora manifestó su interés en los temas de información y de tecnología forense (UBPD, 2023) y en la tarea de enfrentar desafíos como: las condiciones de seguridad en los territorios focalizados, especialmente ante la presencia de múltiples actores armados, la agudización del conflicto y el creciente número de desapariciones reportadas (Ortiz, 2023c); y la necesidad de producir resultados en regiones como el Catatumbo, en donde se estima que entre 1978 y 2016 desaparecieron más de 2.400 personas (Ríos Montroy, 2023).

ii) *Articulación para la búsqueda transfronteriza.* Desde 2021, se ha intensificado la búsqueda en la frontera colombo—venezolana, tal y como lo resaltan funcionarios de la Unidad: “Desde 2021 se viene trabajando con la comunidad, las familias buscadoras de Villa del Rosario y Cúcuta, se ha hecho recolección de información que nos ha permitido orientar hipótesis de localización en este sector” (Cambio, 2023). Para enero de 2023 se confirmó un elevado número de desaparecidos en la frontera colombo—venezolana (Pineda, Rodríguez, Solano; 2023). Tras este anuncio, tanto la Unidad como la Cancillería colombiana iniciaron acercamientos con el gobierno venezolano para definir una ruta de trabajo para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en la frontera. Como resultado, Venezuela y Colombia acordaron desplegar una estrategia de búsqueda conjunta (El Espectador, 2023l).

El acuerdo entre ambas naciones coincidió con la programación de audiencias de aporte a la verdad de Salvatore Mancuso ante la JEP en junio de 2023 (Voz, 2023); cuyos testimonios, sumados a los de otros aportantes en posición de mando y excomandantes paramilitares como Carlos Mario Jiménez Arango, alias

¹² Al respecto, se señala que: “El Comité de Escogencia tuvo a su disposición información de la hoja de vida que mostraba una persistente vinculación de Luz Janeth Forero con organismos de seguridad e inteligencia en diversos cargos directivos, en los que resalta su papel de Coordinadora del Grupo de Análisis de Información del cuestionado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) durante cerca de cuatro años, por el cual fue premiada con la Cruz al Mérito en octubre de 2005, actuando bajo la coordinación de Jorge Noguera Cotes, condenado por sus nexos con el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)” (Movice, 2023).

‘Macaco’, presentaran información que reavivó el desarrollo de actividades en concordancia con los fines de la UBPD (El Heraldó, 2023c)¹³.

iii) *El papel de las medidas cautelares expedidas por la JEP para proteger los lugares, los cuerpos encontrados e impulsar el trabajo de la UBPD.* La expedición de medidas cautelares por parte de la JEP para la protección de lugares de localización de cementerios, fosas comunes y cuerpos sin identificar produjo resultados en la búsqueda y conservación¹⁴. Entre las órdenes emitidas por la Jurisdicción con destino a la UBPD se destacan aquellas dictadas para la recolección de información y búsqueda en Puerto Berrío, Puerto Nare, Puerto Salgar, Puerto Triunfo y Puerto Boyacá; allí, la “...JEP dispuso acciones para identificar los 167 cuerpos que ya se han recuperado en el cementerio La Dolorosa de Puerto Berrío” (JEP, 2023g).

La formulación de medidas cautelares y las audiencias de seguimiento por parte de la JEP han estimulado la búsqueda y la articulación con la UBPD como es el caso de la recuperación de restos en el Canal del Dique (Ortiz, 2023c)¹⁵; en segundo lugar, han aumentado la presión sobre la UBPD para que esta entidad tome la iniciativa de proteger lugares y recuperar e identificar cuerpos. Así lo reclamó la Procuraduría General de la Nación (PGN) durante una audiencia de seguimiento a medidas cautelares en la cual advirtió la demora en la entrega de cuerpos por parte de la Unidad y recomendó fortalecer la participación de las víctimas para el cotejo de ADN y la identificación plena de los cuerpos (El Colombiano, 2023d)¹⁶.

iv) *Balance sobre las actividades de búsqueda, identificación y entrega de personas.* En 2023 el universo de personas dadas por desaparecidas alcanzó la cifra de 103.955 (4720 más que en 2022). Asimismo, la UBPD ha recibido 27.693 solicitudes de búsqueda y 89.782 personas continúan desaparecidas (UBPD, 2023c). Se han referenciado 7641 sitios entre fosas, cementerios ilegales y sepulturas (2835 más que en 2022) en los que se prevé la existencia de cuerpos sin identificar. Además, se destaca la participación de 13.490 personas (2478 más

¹³ Dichos compromisos consisten en el aporte de verdad dirigida a consolidar información, en el caso de Mancuso, para explorar sitios en donde reposarían restos de personas desaparecidas por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (El Colombiano, 2023e).

¹⁴ Este hecho ha sido objeto de seguimiento por parte de la —ST— en informes anteriores, donde se ha señalado: a) la falta de claridad en la información disponible sobre los avances de cada entidad responsable en el proceso de búsqueda, lo que dificulta las labores de seguimiento; b) los mínimos avances obtenidos en la ejecución de los planes de búsqueda; y c), la predominancia en la entrega de cuerpos producto de medidas judiciales. A juicio de esta —ST— en 2023 persistieron estos factores (ST-CIV, 2021, p. 250)

¹⁵ En octubre de 2022, la JEP decretó medidas cautelares sobre el tramo Calamar-Bahía de Cartagena para que las obras de la hidrovía no afectaran los lugares en los que se estima la existencia de cuerpos sin identificar. Esto, en armonía con la delimitación de 53 lugares de interés en donde la UBPD adelanta actividades de búsqueda desde el año 2020.

¹⁶ Estas recomendaciones han sido respaldadas por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y otros sectores, que han advertido la realización de “intervenciones antitécnicas y la falta de protocolos para la protección y manejo digno de estructuras óseas” (El Colombiano, 2023d).

que en 2022) y 361 organizaciones sociales en los procesos relacionados con la búsqueda (UBPD, 2023c).

Como reporte del Plan Nacional de Búsqueda, la UBPD se ha concentrado en 18 de las 35 subregiones priorizadas y se estima que el avance en el cubrimiento de las 17 regiones restantes se dará progresivamente en los siguientes 5 años. Lo anterior, en el marco de la implementación de 29 planes y 12 pactos regionales en 393 municipios. En materia de prospección, la UBPD ha participado en la realización de 1052 acciones humanitarias de recuperación y en la recuperación efectiva de 881 cuerpos que han sido entregados al INMLCF, para un avance total de 308 cuerpos en 2023 (UBPD, 2023b).

En materia de identificación, la Unidad reporta la consolidación de 34.770 expedientes de necropsia correspondientes a cuerpos no identificados, de los cuales han sido ingresados 21.001 al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC). En esa misma línea, la UBPD participó en la toma de 11.482 muestras de ADN a 5.741 familiares y personas buscadoras. Finalmente, el proceso de búsqueda, recuperación e identificación arrojó un resultado de 191 entregas de cadáveres y 13 personas halladas con vida (UBPD, 2023b).

Enfoque de género

La Secretaría Técnica destaca la apuesta de la UBPD por consolidar el enfoque diferencial e interseccional y su incorporación en el trabajo territorial como plataforma de acción metodológica y operacional para la búsqueda. Al respecto, la Unidad designó a una de las asesoras del despacho como responsable de la transversalización de este enfoque en la intervención humanitaria, en la estrategia de participación y en la política interna de género (relanzada en el mes de noviembre de 2023) (ST-CIV - entrevista a la UBPD, 2023; IEM, 2023)¹⁷.

En cuanto a la incorporación del enfoque en la estrategia de participación es relevante el reconocimiento de los aportes de las mujeres buscadoras y su *saber-hacer* en la construcción de los protocolos de búsqueda, teniendo en cuenta que esta es una actividad feminizada (el 70% de quienes buscan son mujeres) y que muchas buscadoras son violentadas, incluso sexualmente, como castigo por su actividad (ST-CIV entrevista a la UBPD, 2023; IEM, 2023).

En relación con la reformulación de la política interna de igualdad de género, la UBPD realizó un diagnóstico institucional sobre violencias basadas en género e implementó un instrumento de medición de las discriminaciones basadas en el prejuicio contra personas con orientación sexual, identidad y/o expresión de género diversa (OSIEGD). Además, elaboró un protocolo para abordar estos tipos de

¹⁷ Previamente, la entidad contaba con lineamientos para la incorporación de los enfoques diferenciales, pero solo en el marco de la participación y no de la búsqueda humanitaria (Entrevista de la ST a enlace de género de la UBPD, 2023).

violencias. Adicionalmente, la estrategia incorporó una política institucional de cuidado que parte de reconocer que la mayoría de las integrantes de la UBPD son mujeres (Entrevista de la ST a enlace de género de la UBPD, 2023).

Asimismo, de la mano de organizaciones sociales y de las instituciones que conforman el Sistema Integral para la Paz (SIP), la UBPD recibió, como parte del legado de la CEV, el relevo en el liderazgo de la Mesa de Asistencia Técnica de Género (MATG). En el marco de este espacio, la Unidad reportó la realización de siete sesiones a lo largo de 2023, dentro de las cuales se destacan aquellas realizadas en dos territorios altamente afectados por el conflicto: el Pacífico y la frontera oriental.

...la Mesa de Asistencia Técnica de Género ha permitido fortalecer el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil, garantizar el diálogo directo, visibilizar y posicionar la feminización de la búsqueda al interior del movimiento social, realizar seguimiento a la inclusión del enfoque de género en las acciones territoriales de la UBPD, hacer seguimiento a la incorporación y materialización del enfoque de género en los instrumentos de registro captura de información de la entidad y facilitar la articulación de las entidades fortaleciendo y garantizando los derechos fundamentales de las mujeres y personas sexualmente diversas y con identidades de género disidentes en el SIP (UBPD, 2023c).

En la incorporación del enfoque en los PRB se resalta que el universo de búsqueda está delimitado por las categorías: grupo étnico, género y OSIEGD, y que la entidad ha planteado construir metodologías para combatir el subregistro de personas en búsqueda¹⁸. También se plantea la profundización de la comprensión de la desaparición forzada como una forma de violencia basada en género (Entrevista de la ST a enlace de género de la UBPD, 2023; IEM, 2023).

A pesar de lo anterior, esta ST pudo constatar las siguientes observaciones en relación con los avances en la incorporación del enfoque de género:

- i. La eliminación del Grupo de Género de la UBPD, circunscrito a la Dirección de Participación, genera preocupación pues desde allí se promovió el reconocimiento de la Unidad dentro de las organizaciones de mujeres a nivel territorial (IEM, 2023).
- ii. Miembros del Sindicato de Trabajadores de la Unidad (SINTRAUBPD) consideran que la estrategia de género representa un avance, pero no resulta suficiente para contrarrestar otros ejercicios de poder abusivo, cometidos por superiores en contra de sus subordinados.
- iii. Frente a la designación de asesoras del despacho para transversalizar el enfoque de género, SINTRAUBPD afirma que el reto consiste en impactar

¹⁸ Esto, considerando que a 2023 la entidad solo ha recibido 22 solicitudes de búsqueda de personas LGBTIQ+ desaparecidas en el marco del conflicto.

en la búsqueda de forma articulada, en armonía con los planes de búsqueda y el reconocimiento de las particularidades territoriales (ST-CIV- Entrevista SINTRAUBPD, 2023).

- iv. Existen situaciones de inseguridad que afectan a las mujeres buscadoras en departamentos como Arauca y Santander y constituyen barreras para la búsqueda en territorios donde se llevan a cabo actividades mineras (IEM, 2023).

Enfoque étnico

La ST destaca que en mayo de 2023 algunas organizaciones indígenas y la UBPD acordaron implementar cinco planes operativos en igual número de Planes Regionales de Búsqueda priorizados (UBPD, 2023c), y desde la Comisión de Mujer, Generación y Familia se trabajó en la construcción de una ruta participativa para mujeres indígenas. Estos planes representan un avance significativo en la materialización de una perspectiva interseccional que considere las particularidades de las experiencias de victimización y búsqueda por parte de las mujeres indígenas. Sin embargo, hay falencias en la pedagogía utilizada por la UBPD, ya que no se implementa un enfoque interseccional que considere las habilidades lingüísticas o de lectoescritura que pueden dificultar la comprensión (IEM, 2023). Por otra parte, el recrudecimiento del conflicto armado en los territorios étnicos puede implicar un obstáculo para la búsqueda, pese a que en 2023 se diera la apertura de corredores humanitarios que facilitaron el acceso a territorios priorizados con presencia de actores armados (UIAP, 2023).

Sobre estos avances, SINTRAUBPD señaló que: i) la aplicación del enfoque étnico reclama el abordaje de debates pendientes con los procesos organizativos étnicos, referidos, especialmente, a la realización de encuentros y a la asignación de recursos necesarios para el desarrollo de consultas previas, en particular, con las comunidades afrocolombianas (ST-CIV-Entrevista SINTRAUBPD, 2023); ii) si bien se destaca el grado de articulación con los pueblos indígenas para la ejecución de Planes de Búsqueda (que ha facilitado, por ejemplo, la formación forense de la guardia indígena para la recuperación efectiva de cuerpos), la interlocución entre la Jurisdicción Especial Indígena y la JEP podría reanimar debates sobre el carácter extrajudicial de la UBPD. En ese sentido, es necesario mediar entre la incorporación del enfoque étnico en el plan general y la posibilidad de concentrar la búsqueda de determinados grupos étnicos (ST-CIV-Entrevista SINTRAUBPD, 2023).

1.1.2.1. La ejecución del PNB en un nuevo contexto institucional (5.1.1.2.)

El punto 5.1.1.2. del Acuerdo Final establece que una de las funciones de la dirección es el diseño y puesta en marcha del Plan Nacional de búsqueda (PNB) que

establezca las prioridades para el cumplimiento de sus funciones¹⁹. Los resultados de la ejecución del PNB (cuyo balance fue presentado en páginas anteriores) son leídos por esta ST como resultado de la ejecución del Plan Operativo Anual diseñado en 2022 y bajo los lineamientos de la dirección anterior. Por esta razón, su ejecución no explica los efectos producidos por los nuevos lineamientos. En consecuencia, en este informe se plantea un análisis sobre los cambios introducidos por la Dirección actual frente a la ejecución del PNB y sus efectos en la cualificación de este.

A continuación, se enuncian los lineamientos planteados por la dirección actual para los próximos cinco años y los principales desafíos identificados por la ST:

- i. *Fortalecimiento territorial.* Busca mejorar la planificación, autonomía y la capacidad para la toma de decisiones por parte de los equipos regionales, y aumentar la cobertura, disposición y cualificación de los profesionales en los territorios (UBPD, 2023a). No obstante, se enfrenta a varios retos para avanzar en: i) la priorización territorial; ii) el desarrollo de los planes regionales; iii) la masificación del impacto de la Unidad; iv) la generación de procesos de búsqueda transfronteriza en países como Ecuador y Panamá (ST-CIV, Entrevista ASFADDES, 2023); y, v) en que el fortalecimiento territorial no derive en un aumento desproporcionado de cargas laborales para los trabajadores en región (ST-CIV-Entrevista SINTRAUBPD, 2023).
- ii. *Capacidad técnica y operativa para la búsqueda.* En este punto, la apuesta de la Unidad es avanzar en el análisis y procesamiento de información con ayuda de inteligencia artificial y, así mismo, aumentar la capacidad forense y los procesos de formación y entrenamiento (UBPD, 2023a). Existe una expectativa entre las organizaciones buscadoras que consideran que dicho fortalecimiento debe dirigirse también al aumento de sus capacidades técnicas y reconocer su experiencia, para coadyuvar al desarrollo de la preservación del carácter humanitario y extrajudicial de la entidad (ST-CIV, Entrevista ASFADDES, 2023; ST-CIV- Entrevista SINTRAUBPD, 2023).
- iii. *Redimensionar y replantear la participación.* Esta línea busca asegurar la no instrumentalización de la participación, con el fin de que se desarrolle de forma integral, interseccional, transversal, activa, solidaria y corresponsable (UBPD, 2023a). Según SINTRAUBPD, la participación ha sido un tema complejo desde la anterior administración y su replanteamiento no puede resultar en que la UBPD asuma tareas que legalmente no son de su competencia, por ejemplo, apoyar proyectos productivos o iniciativas de producción económica (ST-CIV- Entrevista SINTRAUBPD, 2023).

¹⁹ Desarrollado, entre otros, según lo dispuesto en el artículo transitorio 7 de la Constitución Política y artículo 16 del Decreto 589 de 2017.

- iv. *Posicionamiento institucional y pedagogía para la búsqueda.* La Unidad se propone fortalecer su estrategia de comunicaciones para que la población colombiana conozca su mandato y su oferta institucional (UBPD, 2023a). Al respecto, organizaciones sociales advierten dos retos fundamentales: primero, resolver la diferencia entre las expectativas de participación y la capacidad real de la institución para satisfacerlas; segundo, ubicar en su justa proporción la contribución de los aportantes que desempeñaron altos mandos en estructuras armadas, hoy en proceso de reincorporación, sin caer en dinámicas exclusivamente mediáticas (ST-CIV, entrevista ASFADDES, 2023).
- v. *Relacionamiento interinstitucional.* Desde este desafío se propone impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Búsqueda a partir del fortalecimiento de las relaciones para el intercambio de información, la cooperación interinstitucional y la acción conjunta (UBPD, 2023a). Para SINTRAUBPD esto se logra a partir de un punto medio de relacionamiento entre entidades como la JEP, la FGN y los ministerios del Interior y de Defensa, que permita una operación conjunta acorde con la capacidad operativa real de la Unidad, la necesidad de acceso ágil a la información y la conservación del carácter humanitario de la UBPD (ST-CIV-entrevista SINTRAUBPD, 2023).
- vi. *Fortalecimiento administrativo interno.* Se traduce en la transformación y flexibilización de procedimientos y prácticas internas para la construcción de una organización “liviana” (UBPD, 2023a). Los principales retos identificados al respecto son: el aumento en el número de renunciaciones por parte de funcionarios de la entidad (entre abril y agosto de 2023 renunciaron 60 personas, de una planta de 500); el aumento de los contratos por orden de prestación de servicios, a pesar de la disponibilidad de plazas laborales vacantes; y, finalmente, el aumento en las declaraciones de insubsistencia, que suman al menos 10 en la actual administración (ST-CIV-entrevista SINTRAUBPD, 2023).

1.1.2.2. Conclusión

La ST considera que lo pactado en relación con el monitoreo a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV se encuentra en estado **iniciado con avances**, pues ya se publicó el primer informe de la CSM. Sin embargo, por razones administrativas este trabajo no comenzó en los tiempos determinados por la Resolución 019 de 2022, por lo que se califica **con retrasos**. La ST considera que el trabajo de la CSM se está llevando **en correspondencia parcial** con lo pactado, en la medida que no se han emitido informes que hagan uso de los hallazgos del modelo de seguimiento y monitoreo que el Comité debe adoptar.

En relación con la UBPD es posible afirmar que lo acordado en el AF se **ha iniciado con avances**, considerando que dentro de los primeros seis meses de administración se dictaron los lineamientos básicos de trabajo para los próximos cinco años, los cuales apuntan al fortalecimiento de la entidad, especialmente, de la ejecución del Plan Nacional de Búsqueda. No obstante, los efectos cuantitativos deberán ser evaluados en próximos informes y, por ende, se mantiene la calificación **con retrasos** en varios de sus procesos estratégicos. Esta valoración estará sujeta a la verificación de los efectos prácticos a partir de la implementación de la estrategia definida por la nueva dirección. La ST considera que el trabajo de la UBPD avanzó en **total correspondencia** con lo pactado en el AF durante el año 2023.

1.2. Tema 2: Justicia (5.1.2.)

En la implementación del componente de Justicia se destaca el desarrollo de las investigaciones asociadas a los macrocasos abiertos, la emisión de resoluciones de conclusiones y la continuidad en la expedición de escritos de determinación de hechos y conductas (ver Anexo 1). Asimismo, se destaca el papel de la (JEP) en la protección de los derechos de las víctimas y de los firmantes del Acuerdo Final, a propósito de la expedición de medidas cautelares y el seguimiento a su implementación. No obstante, la articulación interinstitucional en torno al diseño y preparación de las sanciones propias y de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (Toar) continúa representando un desafío respecto a la expedición de las primeras sentencias de la JEP²⁰. Pese a ello, la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11²¹ ha marcado la agenda transicional en Colombia durante el periodo bajo examen, razón por la cual se ha priorizado su análisis en este informe.

215

²⁰ Al respecto, esta ST destaca la emisión de escritos de acusación por parte de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP en contra del general retirado del Ejército Nacional, Publio Hernán Mejía, por los delitos de homicidio en persona protegida, tortura y desaparición forzada por hechos sucedidos cuando se desempeñó como comandante del Batallón La Popa de Valledupar y relacionados con 72 ejecuciones extrajudiciales o también conocidas como “Falsos Positivos” (JEP, 2023v; El Espectador, 2023q); y el excongresista Luis Fernando Almario, acusado en calidad de coautor por su vínculo con las Farc-EP y por el crimen de lesa humanidad de persecución por los asesinatos, secuestros y desplazamientos de los que fueron víctimas (por motivos políticos) 30 líderes, simpatizantes y colaboradores del llamado “Grupo turbayista del Caquetá” (JEP, 2023u; El Espectador, 2023n).

²¹ Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basado en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano.

Subtema 1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Al respecto, la ST subraya los siguientes avances:

i) *Balance de las actividades de la JEP.* El Boletín estadístico de la JEP, a fecha del 15 de diciembre de 2023, asegura que: i) la jurisdicción ha acreditado a 7930 víctimas individuales y 308 colectivos, con lo que se estima un total de 335.411 personas (el 60% serían indígenas); ii) 13.939 personas han suscrito actas de sometimiento, de las cuales 9878 pertenecieron a las Farc- EP y 3877 a la fuerza pública; iii) 145 comparecientes han quedado relacionados en los diferentes Autos de Determinación de Hechos y Conductas expedidos y se han dictado 3 resoluciones de conclusiones en las que han sido imputados 30 comparecientes; iv) 5 comparecientes han sido remitidos ante la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para surtir la ruta adversarial; v) La UIA ha formulado 3 escritos de acusación; vi) la Sala de Amnistía e Indulto (SAI) concedió 677 amnistías y negó 3745 solicitudes al respecto; y vii) la Sala de Definición de la Situación Jurídica (SDSJ) ha estudiado 18 solicitudes de renuncia a la persecución penal, de las cuales no ha concedido ninguna (JEP, 2023t).

Para el año 2023, el Ministerio de Hacienda asignó a la JEP una partida presupuestal de 558.212 millones de pesos, de los cuales \$380.554 millones estaban destinados a costos de funcionamiento y \$177.667 millones fueron para inversión. Cifras a las que se suma la adición de 10.000 millones aprobada en julio de 2023. Para octubre, la JEP reportó una ejecución del 79% en nivel de compromisos y un 65% a nivel de obligaciones (JEP, 2023u). Una vez aprobado el Presupuesto General de la Nación, se mantiene la expectativa por la asignación presupuestal que aprobará el Ministerio de Hacienda.

ii) *Avances en los macrocasos (ver Anexo 1).* En desarrollo del macro caso 01²², a lo largo de 2023 la JEP desarrolló audiencias públicas para recibir observaciones. En marzo emitió su primer escrito de determinación de hechos y conductas con alcance regional en contra de diez comparecientes que actuaron como mandos medios del Comando Conjunto Central de las Farc en el Huila, Quindío y Tolima (El Espectador, 2023d)²³. Ya en julio se realizó una audiencia de observaciones al escrito de acusación contra el último Secretariado de las Farc. En dicha audiencia, las víctimas se pronunciaron sobre la acusación e inició la fase de juicio por parte de la Sección con Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) (JEP, 2023m)²⁴.

²² Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP.

²³ A estos comparecientes se les imputaron crímenes de guerra y de lesa humanidad, y se les exigió participar, junto con la UBPD, en la construcción de un plan para la localización e identificación de personas dadas por desaparecidas.

²⁴ Allí, la SeRVR obtuvo elementos para determinar la correspondencia entre hechos, conductas reconocidas, pruebas allegadas, calificaciones realizadas, presuntos responsables, propuestas de sanción y valoración del

Posteriormente, la JEP expidió un escrito de determinación en el Caso 02²⁵ contra 15 comparecientes, uno de ellos miembro del secretariado de las Farc-EP. La imputación incluyó cargos por actos de violencia sexual y de género e involucró crímenes asociados a destrucción del medio ambiente, bienes culturales y de lugares de culto (El Espectador, 2023q)²⁶.

Respecto al Caso 03²⁷, la JEP imputó a nueve comparecientes que formaron parte del Ejército Nacional (EJC) entre 2002 y 2012 y durante ese periodo ejecutaron crímenes de guerra y de lesa humanidad en el departamento de Antioquia (JEP, 2023p). Dicha imputación marcó el inicio de la fase nacional del macrocaso 03, concentrando la investigación contra los máximos responsables de los *falsos positivos* cometidos por miembros del EJC (JEP, 2023n)²⁸.

En el Caso 08²⁹, se destaca la realización de audiencias conjuntas entre salas de la JEP para la recolección de información en torno a temas como la *Operación Orión*, a la par que realizaron audiencias de observaciones de las víctimas de *falsos positivos* en Antioquia (El Tiempo, 2023b).

En el Caso 10³¹, la atención se concentra en la forma que adoptará la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) para abordar, por ejemplo, el atentado contra el Club El Nogal (López, 2023), el impacto de la violencia en el sur del Tolima (Ortiz, 2023b) o el sometimiento de Ricardo Palmera (Simón Trinidad) ante la JEP (JEP, 2023s).

iii) Participación de las víctimas. Con la expedición de la Sentencia Interpretativa N° 3, la sección de Apelaciones (SA) reguló la participación de las víctimas en el marco de los trámites ante la JEP. La SA restringió, por ejemplo, el recurso de reposición frente a providencias adoptadas en procedimientos con espacios dialógicos³⁰. Asimismo, definió que las providencias de la SRVR son apelables únicamente si existe disposición expresa (JEP, 2022). Al respecto, esta ST reitera la importancia de que las decisiones adoptadas por la JEP garanticen la participación de las víctimas en todos los momentos del proceso y eviten a toda costa la acción con daño (ST-CIV, 2022, p.158).

reconocimiento de verdad y responsabilidad. Posteriormente, la SeRV emitirá sentencia para imponer las primeras sanciones propias.

²⁵ Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño).

²⁶ Esta decisión está vinculada con la imputación formulada en marzo contra exmiembros de las Farc-EP en el marco del Caso 05 (Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca) y se incluyó la calificación de actos de destrucción ambiental como crimen de guerra, lo que ha desatado debates internos pues algunos magistrados consideran que dicha conducta no está tipificada a nivel internacional (Bermúdez Liévano, 2023).

²⁷ Asesinatos y desapariciones presentados como bajas en combate por agentes del Estado.

²⁸ Se concentrará el análisis en las máximas responsabilidades de la cadena de mando militar. La nueva fase estará dirigida a determinar la responsabilidad de altos mandos del Ejército (EJC). La instrucción de los 6 subcasos territoriales continúa activa.

²⁹ Graves delitos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidos por las Farc-EP.

³⁰ Tales como el auto que avoca conocimiento de macrocasos, el de determinación de hechos y conductas y la resolución de conclusiones.

En marzo, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación firmaron una directiva para acreditar las víctimas ante la JEP y orientar a sus funcionarios (incluyendo a las personerías municipales) en el fomento de la participación por medio de actividades pedagógicas. Para ello, el Ministerio Público acordó realizar jornadas territoriales con la JEP y con mecanismos de verificación internacional (Defensoría del Pueblo, 2023a). A este anuncio le sucedieron jornadas de trabajo con las víctimas "[h]asta el 17 de marzo de 2023, la Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP había acreditado a 6283 víctimas individuales y a 332.328 personas que integran el sujeto colectivo de víctimas" (JEP, 2023c).

iv) *Mecanismos de articulación interjurisdiccional*. La articulación entre jurisdicciones competentes para juzgar hechos asociados al conflicto armado representa un reto para el sistema judicial colombiano. Esto quedó al descubierto en el informe elaborado por la firma *Guernika Chambers* 37, el cual señaló que la Fiscalía General de la Nación (FGN) ocultó información a la JEP para interferir en la extradición de Jesús Santrich (El Nuevo Siglo, 2023a)³¹. Tras este hallazgo, la JEP solicitó a la Fiscalía investigar a los responsables, en especial, al exfiscal Néstor Humberto Martínez (El Espectador, 2023b)³². Ante esta situación, en julio, el Consejo de Derechos Humanos de la —ONU— delegó a Antonia Urrejola para investigar las obstrucciones a la ejecución del mandato de la JEP (El Espectador, 2023r). En diciembre de 2023, la delegada entregó el informe preliminar en el que señaló siete obstáculos en la implementación de AF entre los cuales se destaca: el contexto sociopolítico desfavorable del Posacuerdo y el *continuum* de la violencia y la violencia contra los firmantes. En relación con el caso Santrich, señaló que estuvo enmarcado en "un contexto que generó, no sólo a través del legítimo debate político, sino también por el uso abusivo de la persecución judicial, el debilitamiento de la confianza ciudadana en el Acuerdo de Paz y en el sistema de justicia transicional" (ONU DD.HH., 2023).

Más allá de esta situación, el puente entre las jurisdicciones ordinaria y especial es un campo de desarrollo caracterizado, entre otras cosas, por:

- El incumplimiento del régimen de condicionalidad y la consecuente expulsión de comparecientes por parte de la JEP. Esto ocurrió en los casos del exgeneral Jesús Armando Arias Cabrales y del excoronel Publio Mejía, cuyos procesos deben retornar a la justicia ordinaria (El Heraldo, 2023)³³.

³¹ Según *El Nuevo Siglo*, en su demanda la JEP afirmó: "Pese a que existían órdenes judiciales de la sección de Revisión de la JEP y de la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación no le entregó a la Jurisdicción toda la información (aun cuando fue requerida en varias oportunidades) para la toma de decisiones en el caso Hernández Solarte. Esto último afectó la credibilidad en la JEP y en el Acuerdo de Paz, suscrito entre el Estado colombiano y las Farc-EP".

³² Adicionalmente, el magistrado de la JEP, Jesús Bobadilla, afirmó que la DEA no remitió las evidencias solicitadas y no reveló la conducta atribuida a Santrich para la solicitud de extradición (El Espectador, 2023c).

³³ La JEP ha rechazado y excluido de forma definitiva a 2772 personas que solicitaron su ingreso (El Heraldo, 2023b).

- Los debates entre el gobierno, la JEP y la sociedad sobre la inserción de exparamilitares como comparecientes que parece comenzar a decantarse con la aceptación de Salvatore Mancuso como “sujeto incorporado funcional y materialmente a la fuerza pública” entre 1989 y 2004 (Reyes Alvarado, 2023; Reynoso, 2023)³⁴. A este asunto se le suman recientes imputaciones contra exparamilitares, como el mismo Mancuso, en el marco de la Ley de Justicia y Paz (El Nuevo Siglo, 2023d)³⁵.
- La emisión de condenas administrativas contra el Estado por la ejecución de crímenes a manos de funcionarios públicos (Bonilla, 2023)³⁶.
- Las solicitudes del Gobierno para que el caso colombiano sea presentado ante la Corte Penal Internacional (CPI) (El Colombiano, 2023b) y los acercamientos entre dicha Corte y la JEP, los cuales derivaron en el anuncio de creación de una oficina de la Fiscalía de la Corte en la JEP (El Espectador, 2023g; El Colombiano, 2023f).
- Las investigaciones en Justicia y Paz y la formulación de nuevas imputaciones en contra de antiguos miembros de las Farc-EP (Bonilla y López, 2023).
- Las amenazas contra funcionarios de la JEP que investigan la responsabilidad del Estado en paramilitarismo y en la protección de cementerios y fosas comunes (El Colombiano, 2023b).
- La firma del convenio interadministrativo entre la JEP y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para intercambiar información en favor de las investigaciones y la materialización de la justicia restaurativa (Caracol, 2023).

v) *Sanciones propias y Toar*. El desarrollo del modelo de justicia restaurativa por parte de la JEP ha concentrado la atención nacional e internacional. El alistamiento de sanciones propias y la ejecución de TOAR, han generado una percepción de “inminencia” sobre la expedición de las primeras sanciones en los macrocasos 01 y 03 (El Espectador, 2023a)³⁷. Dentro de los avances en justicia restaurativa se destaca la creación de una Sala Administrativa en la JEP, encar-

³⁴ Esta decisión fue rechazada por asociaciones de exmilitares, quienes protestaron el 7 de diciembre frente a la JEP por considerar que la decisión judicial: “convirtió al narcoterrorista Salvatore Mancuso en ‘miembro material y funcional del Ejército Nacional’” (Carvajal García, 2023).

³⁵ En mayo se realizó una Audiencia Única de Verdad Plena, la cual contó con la participación de Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y la Jurisdicción Especial para la Paz y, además, contó la colaboración de las autoridades competentes de los Estados Unidos (JEP, 2023g).

³⁶ En junio de 2023, el Consejo de Estado condenó al Estado, en cabeza del Ejército Nacional, por la ejecución extrajudicial de tres hombres en San Pablo-Santa Rosa de Osos (Antioquia), quienes fueron presentados como delincuentes por el Gula Militar en 2008. Uno de los responsables fue el coronel Robinson González, condenado en la justicia ordinaria y quien comparece ante la JEP.

³⁷ Al respecto la JEP informó: “La Secretaría Ejecutiva de la JEP ha recibido 205 solicitudes de trabajos, obras y actividades con contenido reparador (Toar), de las cuales 4 son propuestas de la fuerza pública y el resto corresponden a proyectos de firmantes del acuerdo de paz. Del total de solicitudes, a la fecha, la Secretaría Ejecutiva ha certificado 178 Toar”. (JEP, 2023q). En marzo se logró el primer Toar certificado por la JEP con la construcción de una placa huella entre excombatientes de las Farc-EP y la comunidad de Viotá (Cundinamarca) (JEP, 2023q).

gada de verificar las sanciones propias (El Espectador, 2023e); y, por otra parte, la expedición del acuerdo AOG 012 de 2023, mediante el cual la JEP amplió su planta de personal con la creación de 423 nuevos cargos (JEP, 2023d)³⁸.

El 17 de mayo de 2023, la SA dispuso que, por regla general, las dependencias facultadas para iniciar o tramitar un incidente de incumplimiento del régimen de condicionalidad (que pueden prever el desarrollo de Toar) son las mismas salas y secciones que adelantan el trámite de cada compareciente (JEP, 2023h)³⁹. En junio, la JEP y el Gobierno pusieron en marcha la Instancia para la implementación de sanciones propias y contribuciones a la reparación, conformada por la UIAP, los ministerios de Justicia y de Defensa, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la UBPD (JEP, 2023k). Ya para agosto, la Instancia aprobó su reglamento y dispuso la realización de una sesión con altos funcionarios de gobierno y de la Jurisdicción cada 2 meses, así como la conformación de una mesa técnica permanente (ONU, 2023)⁴⁰.

Desde esa instancia se produjo una hoja de ruta para implementar las sanciones propias y otras medidas de contribución a la reparación (UIAP, 2023b). Al respecto, hasta el momento se han priorizado tres proyectos restaurativos: i) determinado humanitario en Dabeiba (Antioquia); ii) restauración ambiental en el corredor Sumapaz-Chingaza⁴¹; iii) restauración ecológica de territorios colectivos, construcción de una casa de la memoria y de una vía que beneficiará al pueblo Awá (Nariño) (UIAP, 2023b; El Espectador, 2023).

Enfoque de género

En 2023 se llevaron a cabo encuentros y reuniones para discutir con organizaciones de mujeres y expertas el fortalecimiento del enfoque de género en las sancio-

³⁸ La SDSJ anunció la creación de tres subsalas para resolver la situación jurídica de comparecientes que integraron unidades militares y que no fueron seleccionados como máximos responsables (JEP, 2023e). Esta decisión “obedece a una política de Estado para cumplir con los compromisos establecidos por el Gobierno colombiano con la Corte Penal Internacional para el cierre de su examen preliminar. [...] el Estado colombiano se comprometió a fortalecer las capacidades de la JEP para sancionar a los máximos responsables del conflicto armado” (JEP, 2023d).

³⁹ Decisión antecedida por el reajuste al Plan de Verdad y Reparación del exgobernador de Sucre, Salvador Arana, ante el incumplimiento de su compromiso de aportar verdad plena (El Heraldo, 2023a). En contraste, en junio dos exoficiales del Gaula participaron en un acto de contribución temprana en el que entregaron tres medallas tras reconocer su participación en la ejecución de jóvenes civiles presentados como bajas en combate (JEP, 2023j).

⁴⁰ Este acuerdo se complementa con el plan de trabajo suscrito entre la JEP y la CIDH para trabajar de forma complementaria en: “la investigación, juzgamiento y sanción de la violencia basada en género, los derechos de los pueblos étnicos y otras poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, la participación de las víctimas en la justicia transicional, la reparación a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y el desarrollo del Sistema Restaurativo y las sanciones propias de la Jurisdicción (JEP, 2023l).

⁴¹ El 30 de noviembre, la SDSJ vinculó en este proceso a 12 exmiembros de la fuerza pública que no fueron máximos responsables de “falsos positivos” (JEP, 2023v).

nes propias y el sistema restaurativo, incluyendo posibles sanciones restauradoras-reparadoras para crímenes de violencia sexual (JEP, 2023; El Espectador, 2023). La IEM destaca que en 2023 se realizó la segunda medición de tolerancia institucional a las violencias basadas en género en la JEP, que se redujo en un 40% frente al primer informe en 2021, en el que este tipo de crímenes tenía mayor tolerancia (IEM, 2023).

Por otro lado, los autos de imputación emitidos en 2023 sobre los casos 02 y 05 incluyen análisis de patrones de macrocriminalidad para hechos de violencia sexual y basada en género. Puntualmente en el Caso 02, el cual señala crímenes de persecución contra personas LGBTIQ+ en el marco del conflicto (JEP, 2023), la IEM resalta el trabajo en la configuración de escenarios de diálogo con mujeres y personas LGBTIQ+ acreditadas como víctimas (IEM, 2023).

Por otra parte, la JEP anunció en septiembre la apertura de la etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de hechos y conductas del macrocaso 11 sobre violencia sexual, basada en género y por prejuicio contra personas con OSIEGD. Este Ya que este tema fue priorizado para el presente informe, los detalles de su análisis se presentarán más adelante en este documento.

Enfoque étnico

En 2023, la JEP sostuvo encuentros con autoridades afrocolombianas e indígenas en un intento por articular sus actividades, como, por ejemplo, la audiencia de coordinación interjurisdiccional entre la SRVR y las autoridades tradicionales indígenas *Makumake*, llevada a cabo el 28 de marzo en Valledupar (JEP, 2023b). Por otra parte, la ST destaca que en el año se emitió auto de imputación en el marco del Caso 05 (Auto 01 de 2023), el cual es el primero que se enfoca en un territorio específico (norte del Cauca y el sur del Valle). En ese auto se señaló la responsabilidad de 10 antiguos mandos medios de las Farc- EP (columnas móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis) por ocho crímenes de guerra y seis crímenes de lesa humanidad que afectaron principalmente a comunidades indígenas, negras y campesinas, pero también al entorno ecosistémico del que dependen estas comunidades. Asimismo, dentro del auto se incluyen crímenes de violencia sexual, crímenes que pusieron en riesgo la pervivencia de pueblos étnicos y crímenes contra la naturaleza. De hecho, en noviembre de 2023 las autoridades del pueblo Nasa del Cauca y Valle del Cauca presentaron un informe de observaciones al Auto de Imputación de Caso 05 en su calidad de autoridades jurisdiccionales (OACNUDH, 2023).

En el marco del Caso 02, que se enfoca en la situación territorial de Tuma-co, Barbacoas y Ricaurte en Nariño, se publicó un auto de imputación (Auto 03 de 2023) el cual señaló que exintegrantes del Bloque Occidental de las Farc-EP cometieron crímenes de guerra y de lesa humanidad en afectación de pueblos indí-

genas, comunidades negras, población campesina, mujeres y personas con OSIEGD —. Adicionalmente, en el trabajo preparatorio para la implementación de sanciones propias, se priorizó el proyecto “Armonicémonos”, el cual contiene un enfoque étnico en la reparación de la comunidad Awá en Nariño (UIAP, 2023; El Espectador, 2023).

En lo relativo al macrocaso 05, se realizaron las primeras exhumaciones en el resguardo de López Adentro (Cauca), como parte del proceso de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena, (JEP, 2023º). Adicionalmente se han desarrollado procesos de articulación con autoridades afrocolombianas que derivaron en la concertación de un protocolo de 47 puntos que buscan incorporar el enfoque étnico en la investigación criminal desplegada por la JEP (El Espectador, 2023ñ).

1.2.1.1. Priorización: avances en el macrocaso 11 (5.1.2. párr. 40)

El párrafo 40 de lo pactado en cuestión de justicia en el AF señala que los crímenes de violencia sexual no serán objeto de amnistía. Así pues, la apertura del macrocaso 11 es un hito a nivel internacional en el abordaje de las violencias sexuales, basadas en género y por prejuicio contra personas con OSIEGD (Duzán, 2023). El anuncio fue resultado de la incidencia de organizaciones feministas y de la población LGBTIQ+ (Duzán, 2023; Pardo Quintero, 2023). Según la SRVR, el universo provisional está compuesto por 35.178 hechos individuales perpetrados entre 1957 y 2016; dentro de este universo, el 89,2% de las víctimas son mujeres y el 35% eran menores de edad al momento de la victimización⁴². El 33% de los hechos son atribuidos a paramilitares, 5,82% a las Farc-EP, 3,14% a integrantes de la Fuerza Pública y para el 30% de los casos no se identifica un perpetrador (JEP, 2023q). La investigación se distribuye en tres subcasos⁴³:

Tabla 4 Subcasos – macrocaso 11

SUBCASO	PATRONES	RETOS
i) Violencia basada en género o prejuicio contra personas con OSIEGD cometida por las FARC-EP	Crímenes contra civiles con OSIEGD, niñas, adolescentes y mujeres adultas, cometidos por el hecho de ser mujeres.	Realizar una instrucción conjunta para los casos 10 y 11; 11 y 09 cuando se trate de víctimas pertenecientes a grupos étnicos. En la mayoría de casos solo se tiene el nombre de guerra de los responsables (JEP, 2023).

⁴² Hay subregistro, pero se han documentados casos en contra de personas con pertenencia étnica.

⁴³ Dado que cada subcaso investigará patrones y modalidades criminales específicas, la ST constata que cada uno debe desarrollar una metodología particular que evite la revictimización y garantice el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de los presuntos responsables y el carácter restaurativo del proceso.

ii) Violencia basada en género o prejuicio contra personas civiles con OSIEGD perpetrada por la Fuerza Pública	Crímenes contra civiles con OSIEGD. Crímenes contra mujeres civiles por el hecho de ser mujeres.	Podría sobreponerse con patrones de los casos 03, 06, 08 y 09. Se recurriría a instrucción conjunta en caso de coincidencias o cuando las autoridades de grupos étnicos afectados lo requieran (JEP, 2023 ^a). La SRVR ha identificado comparecientes de las divisiones Primera, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta y Séptima del EJC (JEP, 2023a).
iii) Violencia basada en género o por prejuicio contra personas con OSIEGD D al interior de la Fuerza Pública y de las Farc-EP	Crímenes cometidos al interior de la Fuerza Pública. Crímenes cometidos al interior de las antiguas Farc-EP.	La concurrencia entre los casos 11 y 07 es alta, por lo cual se adelantará una instrucción conjunta. Para evitar que se superpongan los casos, en el 11 solo se analizarán las violencias contra víctimas de crímenes en mayoría de edad o de quienes se desconoce su edad. Primará la investigación de violencia reproductiva, acoso sexual y crímenes cometidos contra personas con OSIEGD.

Fuente: JEP, 2023

La apertura del macrocaso 11 es una oportunidad para materializar el enfoque de género en el componente de justicia y contrarrestar así la impunidad frente a este tipo de crímenes (Caribe Afirmativo, 2023; Center for Reproductive Rights, 2023). No obstante, su apertura supone los siguientes retos:

- Definir una metodología clara para desarrollar la instrucción y formular imputaciones conjuntas. Esto implica delimitar las rutas de acción y disponer tanto del talento humano como del tiempo que esto puede implicar. En ese sentido, es importante reconocer que las violencias investigadas en el macrocaso 11 continuarán abordándose en los demás macrocasos abiertos (JEP, 2023q).
- Desarrollar la investigación de forma ágil para fijar sanciones en el tiempo que le queda a la Jurisdicción; asunto que resulta desafiante por el estigma sobre estos crímenes y las posibles negaciones de responsabilidad.
- Enfrentar el subregistro de víctimas, la limitada información sobre estos casos, la estigmatización, la desconfianza en las instituciones y el recrudecimiento de los conflictos armados no internacionales [CANI] (JEP, 2023q).
- Garantizar el acompañamiento psicosocial y jurídico a las víctimas, así como el resguardo de su identidad e información en caso de ser necesario. De igual manera, se deben implementar estrategias para afrontar los riesgos de seguridad para las víctimas (JEP, 2023q).

- Garantizar el carácter restaurativo del proceso y poner en marcha una perspectiva dialógica que considere los estigmas particulares generados en este tipo de casos, tanto para las víctimas como para los responsables.

1.2.1.2. Conclusión

De conformidad con lo anterior, es posible afirmar que lo pactado en el párrafo 40 del punto 5.1.2 del AF en relación con la apertura del macrocaso 11 se encuentra **iniciado con avances**. La investigación ya comenzó y a la fecha hay algunos adelantos concretos, en particular con el Auto 05 que establece el universo provisional de hechos. En cuanto a la temporalidad, si bien en el Acuerdo no se pactaron tiempos específicos, es posible afirmar que la apertura del macrocaso se dio **con retrasos**, teniendo en cuenta que han transcurrido 6 años del mandato de la JEP, lo que supone retos particulares para el proceso de instrucción. La ST considera que el desarrollo del macrocaso 11 se da en **correspondencia con el AF**. A lo largo de 2023, la JEP avanzó en la administración de justicia, en la consolidación de las investigaciones de la mayoría de macrocasos abiertos. No obstante, para esta —ST— es fundamental enfatizar en la necesidad de la expedición de sentencias de fondo, en la consolidación del Sistema Integral para la Paz y la ejecución de sanciones propias y de Toar.

224

1.3. Tema 3: Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (5.1.3)

La ST considera que la reparación efectiva a las víctimas presenta alta complejidad, considerando la multiplicidad de instituciones, procedimientos y recursos involucrados. Esta complejidad se incrementa frente al elevado número de personas inscritas en el RUV (el cual ocupa el 18,4% de la población total del país), a su continuo crecimiento y a los bajos niveles de estabilización, según la Comisión de Seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas, en los 12 años de implementación 2'969.041 víctimas del conflicto armado habrían superado su situación de vulnerabilidad (CSMLV, 2023). De las 9'572.044 víctimas inscritas en el —RUV—, 7'543.483 son sujetos de atención por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral —SNARIV— en la actualidad (UARIV, 2023). En ese contexto, las iniciativas de reforma a la Ley 1448 de 2011 son una oportunidad para fortalecer el proceso de reparación y atacar las causas que alimentan los rezagos (Defensoría del Pueblo, 2023b), razón por la cual se prioriza su abordaje en este

informe. Al respecto, a continuación se presenta un balance y análisis sobre el estado de la implementación de las medidas de reparación integral acordadas.

1.3.1. Componente de reparación integral del SIVRNR

El balance de los logros y desafíos en la implementación de medidas de reparación integral según el Acuerdo Final se presentará en 4 subtemas: i) restitución de tierras; ii) actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación; iii) reparación individual; y iv) reparación colectiva.

i) *Restitución de tierras.* En este periodo, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) anunció un ejercicio de cualificación misional con base en la identificación de ocho líneas de trabajo: a) gobernabilidad desde los territorios para la apropiación territorial de la restitución; b) actuación en zonas no microfocalizadas o suspendidas bajo el enfoque de seguridad humana; c) armonización y cualificación de la etapa administrativa y de la inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)⁴⁴; d) cualificación de la etapa judicial y fortalecimiento de la rama judicial; e) fortalecimiento del posfallo mediante el incentivo a la apropiación social de la restitución; f) clarificación de la magnitud del despojo y mejoramiento de la disponibilidad de la información geográfica necesaria; g) articulación intrainstitucional, interinstitucional y cooperación, incluyendo al Consejo Superior de la Judicatura y la mesa de trabajo con organizaciones sociales; h) despliegue de la estrategia de comunicaciones de la entidad, en asociación con medios de comunicación comunitaria.

En materia de participación, esta ST destaca la conformación de la Mesa de Trabajo Permanente con organizaciones campesinas para el diseño, implementación y seguimiento de una ruta campesina en la ruta individual de restitución. Para mayo de 2023, la construcción de este escenario contó con la participación de líderes y lideresas de organizaciones campesinas y, a partir de allí, la URT convocó cuatro mesas regionales de trabajo (URT, 2023c).

Según cifras presentadas por la URT, a 30 de septiembre de 2023 fueron presentadas 148.947 solicitudes de inscripción en el RUPTA, correspondientes a 136.297 predios. Del total de solicitudes, 132.375 cursan la etapa administrativa al interior de la URT (123.714 en zonas microfocalizadas); 38.230 resultaron en la inscritas en el RUPTA, mientras que en 65.546 casos la inscripción fue negada. De 34.887 solicitudes recibidas por los jueces de restitución, 20.845 de estas fueron radicadas por la URT. Producto de la etapa judicial se han emitido 8559 sentencias y se han proferido órdenes de restitución o compensación sobre 12.191 predios, que suman 233.934 hectáreas objeto de sentencias (URT, 2023b).

⁴⁴ Como resultado de la incorporación de esta línea, la URT reportó que el porcentaje de casos inscritos aumentó en un 70% durante el primer semestre de 2023.

Para esta ST, las cifras anteriores redundan en una dificultad diagnosticada tiempo atrás, pero sobre la cual no se han evidenciado mejoras significativas, esto es, la diferencia entre los casos que pasan a la etapa judicial y la expedición de sentencias de fondo que resuelvan las pretensiones de los solicitantes (ST-CIV, 2022, p.159). Adicionalmente, es importante señalar que, tanto en su fase administrativa como judicial, el proceso de restitución presenta dificultades relacionadas con: el acceso a los territorios dada la falta de conectividad, sobre todo en asentamientos indígenas; la persistencia del conflicto armado; los conflictos interétnicos en territorios objeto de restitución; la diversidad de formas de tenencia colectiva de la propiedad en territorios étnicos; las inconsistencias en materia de alinderamientos y titulación (URT, 2023c).

ii) Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación. Según representantes del Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia (DiPaz), a lo largo de 2023 los firmantes del Acuerdo de Paz continúan realizando actos de reconocimiento a lo largo y ancho del país. Sin embargo, dichos actos han cambiado en su forma de preparación y ejecución. Ante la latente expedición de las primeras sanciones propias por parte de la JEP y ante la terminación del mandato de la CEV, los excombatientes han optado por ejecutar sus actos de reconocimiento en el marco de Toar. Ante esto, DiPaz afirma que hoy ya no es preciso hablar de actos tempranos sino de reconocimientos de responsabilidad, resultado de procesos complejos que apuntan a la reconciliación en comunidades específicas y con responsabilidades concretas (ST-CIV, 2023g). Esto implicaría que los actos tempranos del punto 5 del AF han cumplido su temporalidad y deben dejar de ser objeto de seguimiento; en parte, también, ante la finalización del mandato de la CEV, con la cual compromisos como este parecieran haberse superado.

No obstante, para esta ST es necesario mantener bajo análisis el asunto ante la posible generación de iniciativas, como la presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En agosto, el Ministerio anunció los denominados “Encuentros por la verdad para la no repetición” en el marco de un evento público en el que el excomandante paramilitar, alias “Macaco”, expresó su interés por aportar verdad ante la JEP (CEV, 2023). No obstante, más allá de este evento no se registró mayor avance en su ejecución; por lo tanto, el análisis sobre la naturaleza jurídica, el alcance y el impacto interinstitucional de esta iniciativa se dejará para posteriores informes.

iii) Reparación individual (indemnizaciones, retornos y reubicaciones). Durante el periodo bajo estudio, el gobierno nacional ha expresado su interés por avanzar en la indemnización de las víctimas. Al respecto el ministro de Justicia señaló: “para muchos de los 10 millones de víctimas, la Ley 1448 ha representado el derecho a estar en lista de espera. Esa expectativa no es suficiente” (El Nuevo

Siglo, 2023c). No obstante, tales expresiones contrastan, por un lado, con los rezagos en la entrega efectiva de indemnizaciones a las víctimas y, por el otro, con la necesidad de aumentar los recursos económicos necesarios para superar dichos rezagos. De acuerdo con la información publicada por la UARIV, a corte de 30 de septiembre de 2023:

Tabla 5 Comportamiento de la inversión en materia de reparación integral

ASUNTO	AVANCE 2023
Asistencia y atención	Se han invertido \$7.682'000.000 en beneficio de 3722 hogares; respecto a 2022, en donde se invirtieron \$6.001'000.000 en beneficio de 3125 hogares.
Atención humanitaria	La inversión alcanzó los \$386.037'000.000 en beneficio de 421.757 hogares. Número que representa una disminución cercana a los \$50.000'000.000.
Reparación individual	Se han realizado 232.728 giros, los cuales han beneficiado a 216.270 personas, y representan una inversión de \$2.264.304 millones de pesos. En contraste, con los números de 2022, en que 106.554 personas fueron indemnizadas a través de 119.247 giros.

Fuente: UARIV, 2022; 2023

Las cifras presentadas por la UARIV evidencian un aumento considerable en la inversión de recursos en materia de asistencia y atención y de reparación individual⁴⁵, pero también la disminución en gastos relacionados con atención humanitaria. Esta dinámica de la inversión de recursos es experimentada de forma particular en pequeños municipios receptores. Un ejemplo de esta situación puede ser ejemplificado con la dinámica de Pijao (Quindío)⁴⁶, en el que la ST hizo trabajo de campo para este informe. En dicho municipio, funcionarios de la personería municipal expresaron preocupación por el lento avance en el pago de indemnizaciones y advirtieron la continua presentación de personas que rinden declaración con el fin de ser incluidas en el RUV. Para los funcionarios, esta situación es resultado de tres fenómenos; en primer lugar, Pijao es un municipio de paso para grupos armados y, además, lugar de llegada de víctimas; en segunda instancia, esto ha generado que se incremente el número de solicitudes de declaración en búsqueda de asilo político (principalmente en España y EE.UU.); por último, las solicitudes aumentan en caso de familias extensas que ven en la declaración individual una forma de acceder a recursos provistos, tanto por el municipio como por el departamento, a título de ayudas humanitarias (ST-CIV, 2023e).

Estas afirmaciones coinciden con lo señalado por el presidente de la República, durante un encuentro del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convi-

⁴⁵ Estas cifras son objeto de debate frente a lo declarado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas, la cual aseguró en su décimo informe anual al Congreso de la República: "El universo calculado por la UARIV es de 9.789.262 eventos sujetos de indemnización; entre 2011 y 2022 se pagaron 1.195.936 eventos, lo que corresponde a un avance del 12% en la indemnización, porcentaje que se mantiene, desde la vigencia anterior, al no existir un aumento significativo del presupuesto" (CSMLV, 2023).

⁴⁶ Es necesario, destacar que, en Pijao (Quindío), la Secretaría Técnica hizo trabajo de campo para este informe, de ahí las acotaciones y análisis subsiguientes para este caso en particular.

vencia, cuando advirtió que el valor de la indemnización de las víctimas rondaría los “...301 billones, mientras el presupuesto anual es de 2,5, es decir que la implementación se terminaría en 125 años” (El Espectador, 2023i). Los cálculos del gobierno sobre el costo de la indemnización llevaron al presidente a señalar que, si los bonos del emisor fueran utilizados para la reparación, la deuda podría quedar cancelada en un margen de 10 a 15 años (Rendón, 2023). Dicha propuesta desató una controversia con el ministro de hacienda del gobierno anterior, Juan Manuel Restrepo, quién afirmó que tal medida “...supeditaría la política monetaria a la política fiscal, lo que se reflejaría en una pérdida de credibilidad a nivel internacional” (El Nuevo Siglo, 2023e).

Ya en materia de planes de retorno y reubicaciones, la UARIV reportó que 106 planes se encuentran en etapa de formulación, 146 en actualización, 6 cerrados y pendientes de acto administrativo y 730 aprobados. Sin embargo, tal y como lo señaló la CSMLV en su décimo informe:

Se demuestran el bajo impacto que están teniendo los procesos de retorno y reubicación en el restablecimiento de derechos objeto de la medición y en la (superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) en general, cuando solo el 12.71% superaron su situación de vulnerabilidad en escenario de soluciones duraderas a corte 31 de diciembre de 2023 (CSMLV, 2023).

iv) Reparación colectiva. A 30 de septiembre de 2023, la UARIV reportó el siguiente informe sobre el estado de las 937 solicitudes de reparación colectiva tramitadas:

Tabla 6 Estado de las solicitudes de reparación colectiva

ESTADO	NÚMERO	ÉTNICOS	ORGANIZACIONES
Identificación	205	192	6
Alistamiento	232	205	12
Diagnóstico	34	0	7
Caracterización del daño	93	93	0
Diseño y formulación	130	75	9
Implementación	187	86	25
Implementados	56	2	3

Fuente: UARIV, 2023

De las cifras reportadas resalta que tan solo el 25,93% de las solicitudes cuentan con un plan de reparación colectiva o ya han sido implementados; esto implica que cerca del 74% de las solicitudes no cuentan con planes aprobados. Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas (CSMILV), las dificultades de avance en la aprobación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva son resultado de una acumulación

histórica de incumplimientos reflejados, por ejemplo, en que las metas de reparación colectiva del gobierno anterior cerraron con un déficit del 65% en su implementación. Por otra parte, la expedición de la Resolución 3143 de 2018 abrió campo a una interpretación restringida del enfoque transformador de la reparación colectiva, que se refleja en los trámites de inclusión, el diagnóstico del daño y en la formulación, ajuste e implementación de los planes aprobados (CSMILV, 2023e).

Enfoque de género

En 2023, los avances en materia de reparación estuvieron vinculados a la adopción del programa ‘Acceso especial para las mujeres al proceso de restitución de tierras’ (URT, 2023a), con el cual la Unidad busca garantizar los derechos patrimoniales de las mujeres usuarias de la ruta de restitución. Adicionalmente, también se avanzó en la construcción de la Mesa de Mujeres y Restitución de Tierras y en la actualización del ‘Protocolo para la identificación, atención y seguimiento de situaciones basadas en género’, dirigida a las personas que participan del proceso de restitución (URT, 2023c).

Otro aspecto relevante fue el proyecto de actualización de la Ley 1448 de 2011, el cual busca la optimización de la inclusión en los enfoques diferenciales, ya que son las mujeres, los grupos étnicos, la diversidad sexual, las personas con discapacidad o de grupos etarios discriminados las víctimas que más barreras presentan para el acceso a la reparación integral. En ese sentido, el Proyecto de Ley 257 destaca pues propone la modificación del art. 13 el cual posiciona al enfoque diferencial (en singular) como un principio general de la Ley; para adoptar, en su lugar, los enfoques diferenciales (en plural), en conjunto con las perspectivas transversal e interseccional. A través de la modificación que implica este Proyecto de Ley se busca responder de manera más efectiva a las necesidades de los grupos sociales históricamente excluidos y se procura por la inclusión de enfoques a los derechos de la niñez, género, discapacidad, persona mayor, territorial y acción sin daño (Rad. No. MJD-OFI23-0038953-GALC-30100, 2023).

Otro avance para destacar en materia de reparación en implementación del enfoque diferencial es el reconocimiento del colectivo Chaparral Diverso como sujeto de reparación colectiva, siendo entonces, hasta ahora, 4 los colectivos de personas LGBTIQ+ incluidos en el Registro (IEM, 2023).

Enfoque étnico

En cuanto a los avances de la implementación del enfoque étnico se tiene que, entre enero y septiembre de 2023, la URT gestionó procesos de restitución en 176 territorios (indígenas 70% y 30% pueblo negro). Durante este mismo periodo se registró la emisión de 4 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos. Adicionalmente, se evidenció la gestión de estudios preliminares dentro del proce-

so administrativo sobre 20 territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la gestión de 25 territorios más que se encuentran en fase de caracterización. Respecto del avance de los procesos sobre territorios de pueblos y comunidades indígenas, se destaca la realización de estudios preliminares en 38 territorios y el desarrollo actual de 49 caracterizaciones. En fase judicial se reportó la formulación de 12 demandas que buscan proteger los derechos de 922 familias (URT, 2023c). De las solicitudes de restitución de derechos territoriales que la URT ha tramitado, solamente 26 tienen sentencia (URT, 2023), y además no hay un sistema de seguimiento y monitoreo post-fallo que permita evaluar el efecto transformador de las medidas ordenadas (Defensoría del Pueblo, 2023).

Con relación a los grupos étnicos, el Proyecto de Ley 257 (actualización de la Ley 1448) incluye un artículo que otorga facultades extraordinarias al presidente de la república por un tiempo de seis meses para expedir reformas a los decretos ley que regulan los alcances diferenciales de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, con el fin de desarrollar los contenidos de la reforma en pro de la garantía de los derechos de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en ese nuevo marco, suponiendo el estricto cumplimiento de la consulta previa (Rad. No. MJD-OFI23-0038953-GALC-30100, 2023).

1.3.1.1. Priorización: reforma de Ley 1448 de 2011 (5.1.3.7.)

230

El fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado es uno de los compromisos fundamentales pactados en el componente de reparación (5.1.3.7). En 2021, la vigencia de la Ley 1448 de 2011 fue prorrogada ante los retrasos en su implementación, en parte causados por la falta de financiación para reparar a los casi 10 millones de víctimas registradas en RUV, entre otras razones (El Espectador, 2023u). No obstante, la reforma y actualización de la Ley 1448 continúa siendo prioritaria en la garantía de reparación integral y en cumplimiento al AF. La ST considera que en 2023 hubo avances relevantes en esta materia, considerando que en la legislatura 2023-2024 se radicaron tres proyectos de ley que buscan modificar la Ley 1448 de 2011: el Proyecto S001, presentado en julio de 2023 por la defensoría del Pueblo y que cuenta con ponencia para primer debate; el Proyecto 152, presentado en agosto por las Circunscripciones transitorias especiales; y el Proyecto 257, presentado en septiembre por la bancada del Gobierno (El Espectador, 2023u).

La radicación de estos proyectos implicaría un fortalecimiento de la política; no obstante, debido al número de proyectos se hace necesario generar mecanismos de concertación que prolonguen el trámite legislativo. Frente a esto, el Ministerio de Justicia propuso al presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente acumular todos los proyectos (Rad. No. MJD-OFI23-0038953-GALC-

30100, 2023). Las organizaciones de la sociedad civil consultadas por esta ST concuerdan en señalar el carácter garantista de los tres proyectos radicados, pero tanto la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) como la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) expresaron su preocupación ante el riesgo de que surjan posiciones regresivas en los debates que limiten el derecho a la reparación o promuevan medidas de acción con daño (Entrevista CODHES, 2023; Entrevista CCJ, 2023).

La ST destaca que el Proyecto 257 se construyó basado en un proceso de participación con más 1700 personas en 32 foros macrorregionales. También se habilitó un formulario en la página web de la UARIV, desde el cual se recibieron cerca de 1400 propuestas de modificación (Rad. No. MJD-OFI23-0038953-GALC-30100, 2023). En criterio de miembros de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá no se conocen los resultados de dichas reuniones ni tampoco el proceso de priorización que llevó a la selección, con excepción de algunas de las 1400 propuestas que el Gobierno afirmó haber recibido (ST-CIV. Entrevista con miembros de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá, 2023f). En todo caso, con los insumos obtenidos se construyó el Proyecto 257, del cual se destacan los siguientes aspectos:

Tabla 7 . Aspectos destacados del proyecto de Ley 257

ASUNTO	MODIFICACIÓN
Financiación	Crear una Comisión Temporal de Financiamiento. Esta Comisión revisaría anualmente el avance de la política y formularía recomendaciones técnicas, legales y financieras a la Presidencia en correspondencia con el Presupuesto General de la Nación. Estaría integrada por varios ministerios y unidades administrativas con participación en la Mesa Nacional de Víctimas, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y el pueblo rom.
Reparación colectiva	Armonizar los Planes de Reparación Colectiva con otros mecanismos de transformación de los territorios más afectados por el CANI, según el AF.
Restitución de tierras	Superar obstáculos de la restitución: clarificación de la situación de los segundos ocupantes y falta de instrumentos de seguimiento y monitoreo a la implementación de medidas complementarias según sentencias de restitución.
Articulación interinstitucional	Articulación de las entidades involucradas en el SNARIV, a través de la creación de una Estrategia Integral de Intervención Territorial que armonizaría la oferta institucional municipal, departamental y nacional.
Concepto de víctima	Modifica y amplía el concepto de víctima, el cual incluye firmantes del Acuerdo y exintegrantes de otros grupos que hayan dejado las armas, a miembros de la Fuerza Pública y a víctimas en el exterior.
Difusión del legado CEV	Robustecer el componente de esclarecimiento de la verdad a través de la difusión y pedagogía del legado de la CEV. Esta consciencia llenaría un vacío institucional en materia de comunicación del legado en el mediano y largo plazo y permitiría la construcción de un mapa del reconocimiento y la memoria.

Enfoque de género	Modifica el art. 13 para adoptar los enfoques diferenciales en plural y en perspectivas transversal e interseccional. El enfoque responde a las necesidades de los grupos sociales históricamente excluidos, como lo son por cuestiones de derecho a la niñez, género, discapacidad, persona mayor, territorial y de acción sin daño.
Enfoque étnico	Otorga facultades extraordinarias por 6 meses al presidente para expedir decretos reglamentarios en favor de los derechos de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Fuente: Rad. No. MJD-OFI23-0038953-GALC-30100, 2023; El Espectador, 2023

En todo caso, resulta importante que en la acumulación de los proyectos presentados en la legislatura 2023-2024 no se pierda el objetivo de profundizar en las garantías para acceder a la reparación desde una apuesta integral por la no discriminación y, así mismo, que el trámite de los debates en torno a la reforma sea eficaz y permita la ejecución de los aspectos planteados. Para algunos representantes de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá, los dos proyectos de reforma son “muy importantes”, sin embargo, “la afinidad entre la Defensoría del Pueblo y algunos partidos políticos genera sospechas sobre el proyecto presentado, por lo que es importante estar pendiente de cómo se desarrolla este proyecto” (ST-CIV. Entrevista con miembros de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá, 2023f). Se advierte que incluir nuevas personas en el RUV no puede desconocer que los excombatientes ya tienen beneficios y aunque pueden repararse, no debería hacerse dos veces (2023f).

232

1.3.2. Conclusión

El componente de reparación del SIVJRNR es crucial para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado no internacional; sin embargo, su implementación continúa siendo limitada. En ese sentido, la ST considera pertinente mantener la calificación de **incumplimiento**, aun cuando reconoce avances dirigidos al fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado durante el periodo evaluado. Adicionalmente, la Secretaría considera que la cantidad de retrasos en la implementación de los trámites de reforma a la Ley 1448 hacen que esta iniciativa se califique **con retrasos**. Es válido reconocer la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, así como el proceso de participación del que resultó la formulación del Proyecto de Ley 257, con una cualificación en correspondencia con lo acordado y con el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en los fenómenos de violencia desplegados en el marco del CANI.

1.4. Tema 4: Compromisos y Garantías en Derechos Humanos (5.2)

En torno a las garantías en derechos humanos dentro del AF (5.2.1), la ST hace seguimiento a los avances del Sistema Nacional de Derechos Humanos SNDH; a la implementación del PNEDDHH, que incluye elementos relacionados con el informe final de la CEV según lo estipulado en el A.F.; al diseño, elaboración y ejecución del Plan Nacional en Derechos Humanos PNADDHH (5.2.3); y a los avances de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ), convocada por la Defensoría del Pueblo, asunto priorizado para la elaboración de este informe.

i. Sistema Nacional de Derechos Humanos. Tras la reestructuración del Dapre y la eliminación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la función de articulación para la ejecución del AF se trasladó a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, aun cuando algunas delegaciones fueron trasladadas de la Presidencia a otras dependencias, a raíz de la expedición de los Decretos 2647 de 2022 y 157 de 2023. Este último decreto modificó la composición de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, encargada de coordinar el SNDH y así dar cumplimiento al punto 5.2.1. del Acuerdo. Ante la eliminación de la Consejería, la presidencia de la Comisión Intersectorial fue delegada a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Decreto 157 de 2023)⁴⁷.

El 30 de mayo de 2023, esta Consejería Presidencial presentó el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en cuya plataforma el Gobierno Nacional permite un seguimiento y monitoreo de la situación de derechos humanos en el país y, a partir de allí, se cualifica la toma de decisiones en política pública⁴⁸.

⁴⁷ Sobre dicha delegación, la Consejería para los Derechos Humanos afirmó: “La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos mantiene su función de promover el desarrollo de la política pública de derechos humanos, a través del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (numeral 2, artículo 21 del decreto 2647 del 2022), actualmente se encuentra revisando la forma más efectiva de retomar el mecanismo para hacer de este Sistema un instrumento que permita optimizar el trabajo en materia de defensa, promoción, protección y garantía de derechos humanos” (Dapre, 2023).

⁴⁸ La Consejería para los Derechos Humanos señaló: “El SNIDH se concibió como la principal herramienta del Estado que articula la información que en DD.HH. y DIH poseen todas las entidades del orden nacional y territorial. Este Sistema permite capturar, almacenar, procesar, analizar, modelar y visualizar datos e integrarse con diferentes fuentes de información con el objetivo de: realizar el seguimiento y monitoreo a la situación de DD.HH. y DIH en el país; cualificar el proceso de toma de decisiones en política pública de DD.HH. y DIH y poner a disposición datos e información para los procesos de rendición de cuentas y control ciudadano” (Consejería presidencial DD.HH., 2023).

En cuanto al avance en el desarrollo de los tres componentes del SNDH (tecnológico, fortalecimiento y análisis), el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Consejería Presidencial informó a esta ST avances en los componentes tecnológico y de fortalecimiento, tal como se evidencia en este cuadro:

Tabla 8 Avances en el desarrollo del SNDH

COMPONENTE	AVANCE 2023
Tecnológico	Lanzamiento del módulo de seguimiento a la discriminación.
	Desarrollo de un piloto sobre el sistema de información de hechos contra periodistas y violencias basadas en género contra mujeres periodistas
	Puesta en operación del módulo de seguimiento a la discriminación, con miras a hacer veeduría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Fortalecimiento	Asistencia técnica para la activación y fortalecimiento de observatorios de entidades nacionales, universidades, entes territoriales, sociedad civil, empresas, etc.
	Sesiones de los nodos territoriales priorizados por la Mesa Técnica de la Red Nacional de Observatorios de DD.HH. y DIH (RNODHI).
	Destinación de \$1.300'000.000 para el seguimiento en DD.HH. y el fortalecimiento a las organizaciones indígenas, para ello se priorizan siete proyectos con alcance nacional
Análisis	No reportado por el Observatorio.

Fuente: Dapre, 2023

234

ii. *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH) y Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDDHH)*. El Decreto 157 de 2023 establece que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario lo presidirá la Comisión Intersectorial compuesta por múltiples entidades estatales (Decreto 157, 2023)⁴⁹. En próximos informes, se considera necesario evaluar el impacto de la reestructuración del Dapre en la implementación de acciones concretas del PNADDHH [5.2.3] y del PNEDDHH, debido a que después de la supresión de la CPEC no se conocen avances significativos en el tema (Decreto 2657, 2023).

En noviembre de 2023, la Consejería Presidencial confirmó sostener diálogos con las plataformas de DD.HH., con miras a definir una ruta de trabajo que

⁴⁹ De esta Comisión también forman parte los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Agricultura, Salud, Trabajo, Educación Nacional, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Cultura; los directores del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, de la Agencia de Renovación del Territorio, del Archivo General de la Nación, de la UARIV, del ICBF y el Alto Comisionado para la Paz. El Decreto establece que **la Fiscalía General de la Nación**, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General, el Consejo Superior de la Judicatura y el Congreso de la República tendrán el carácter de invitados permanentes. También dispone que representantes de organizaciones de pueblos étnicos, organizaciones sociales de DD.HH. y civiles u organismos internacionales de DD.HH. puedan asistir a las sesiones de la Comisión, previa invitación de alguno de los integrantes permanentes.

permita el proceso de construcción participativa; asimismo, afirmó que frente al PNEDDHH se viene formulando un nuevo plan operativo afín con los lineamientos del Gobierno Nacional (DAPRE, 2023). En suma, la información proporcionada por la Consejería Presidencial apunta a que el avance en la implementación de las medidas del PNADDHH y el PNEDDHH durante el periodo de estudio fue nulo; situación que se agrava por la reactivación y agudización del conflicto en el país, reflejada en “la continua expansión territorial de grupos armados y las estrategias violentas de control social que utilizan contra la población civil y las organizaciones de base, a pesar del proceso de diálogo ofrecido” (De Rivero, 2023).

Enfoque de género

En este aspecto, el SIPO no presenta indicadores de género ni información cualitativa que permitan llevar un seguimiento a los avances desarrollados, lo que pone de manifiesto la necesidad de actualizar el Plan Marco de Implementación en esta materia.

Enfoque étnico

En cuanto a la aplicación del enfoque étnico en el tema de garantías, la ST advierte ciertas controversias; por una parte, en que el SIPO reporta un avance del 100% en el indicador EE8, el cual refiere a la incorporación del enfoque étnico, de género, familia y generación en el sistema de información del Plan Nacional de Derechos Humanos, reporte que no es fidedigno; y, por otra parte, en que la Alta Consejería de Derechos afirmó que no se ha concretado la adopción de dicho Plan en tanto política de Estado, ya que no se han concertado los lineamientos existentes con las organizaciones de la sociedad civil (CPDDHH, 2023). Con relación al PNADDHH específico para pueblos étnicos, el SIPO reporta un avance del 66%; sin embargo, esta información no ha tenido actualización desde diciembre de 2021, lo que no da cuenta de un balance real de avance.

En el mes de marzo, pueblos indígenas protagonizaron una movilización que solicitaba al Gobierno, entre otras cosas, “la reactivación de los diálogos en torno a la construcción de la política Pública de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” (El Nuevo Siglo, 2023b). Al respecto, la Consejería Presidencial para los DD.HH. informó a esta ST su “propósito de construir un capítulo étnico, con la participación de las organizaciones étnicas del país”. En todo caso, la escritura de este capítulo estaría supeditada al trámite de consulta previa, que, sumado a la inexistencia de recursos para su desarrollo, advierte que, por lo menos en el corto plazo, no será posible alcanzar dicho propósito. Se evidencia también la urgencia de revisar y modificar los indicadores incluidos en el Plan Marco de Implementación para hacer seguimiento a la implementación de las disposiciones del AF en este tema.

1.4.1. Priorización. Resultados de la acción de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ) (5.2.3)

Tal como señaló en el Décimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz, la CADHPAZ forma parte de las medidas dispuestas para la promoción, el respeto y las garantías de los derechos humanos, de hecho, fue creada “como un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, las instituciones del Estado y las organizaciones de derechos humanos para realizar recomendaciones de carácter técnico, especialmente en el impulso y seguimiento del PNADDHH” (ST-CIV, 2021). Sobre esta Comisión resaltan dos hechos a lo largo del periodo que cubre este informe:

- Durante el segundo semestre del año 2022, la ST evidencia que la CADHPAZ llevó a cabo un proceso de formulación de recomendaciones a partir de un diagnóstico realizado a cada sector del Gobierno de Iván Duque; con el fin de entregarlas al Gobierno entrante de Gustavo Petro y promover su inclusión en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. La CADHPAZ presentó ese trabajo a la embajadora de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York, Leonor Zalabata (Defensoría del Pueblo, 2022).
- Según reportes de la Consejería Presidencial para los DD.HH., el 1 de agosto de 2023, la CADHPAZ, encabezada por el vicedefensor del Pueblo, socializó al Dapre los resultados de las sesiones adelantadas con las plataformas de derechos humanos, con el objetivo de reactivar la construcción participativa del PNADDHH (Dapre, 2023).

Ante esto, la ST encuentra un desbalance entre el papel de la CADHPAZ y el bajo nivel de articulación entre las diferentes políticas de Estado en materia de derechos humanos, y más aún frente a lo establecido en el AF. Tanto el Plan Nacional de Educación como el Plan Nacional de Acción en DD.HH. son herramientas cuyo fortalecimiento pasa, en primer lugar, por la acción de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz; y, en segundo lugar, por su integración con las políticas existentes y en periodo de diseño, para que no queden aisladas como ocurre en la actualidad.

1.4.2. Conclusión

Los avances en la ejecución de la CADHPAZ han sido escasos desde su creación. A pesar de puesta en marcha, según lo dispuesto en la Resolución 519 de 2019 de la Defensoría del Pueblo, el bajo impacto de sus acciones en cuanto órgano consultivo lleva a considerar que la existencia de la Comisión representa **el inicio con avances** según lo pactado en el punto 5.3.2. del AF; pero dicho compromiso continúa en estado de **implementación y no presentó avances**. Ahora, si se toma en cuenta que el AF no determina tiempos específicos para la imple-

mentación de esta disposición, aún se insta a la CADHPAZ a dar los pasos necesarios, así sea como órgano consultivo, para cumplir con lo acordado en materia de diseño y ejecución tanto del PNADDDH como de las políticas públicas de derechos humanos y de paz.

2. Oportunidades de mejoramiento

- Verdad: es necesario construir una estrategia estatal de articulación que facilite la difusión y la apropiación social del legado de la CEV por parte de los gobiernos departamentales y municipales.
- UBPD: la formulación de medidas cautelares y la realización de audiencias de seguimiento por parte de la JEP han estimulado la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Al respecto, las medidas cautelares y su seguimiento derivaron en la articulación entre la JEP y la UBPD en torno a la realización de tareas concretas de búsqueda. En ese sentido, las medidas cautelares posibilitaron que la UBPD fortaleciera sus capacidades técnicas a nivel territorial, de cara a la recuperación, identificación y protección de cuerpos. Asimismo, la Unidad puede implementar un mecanismo efectivo de participación sobre las bases de la estrategia construida años atrás y puede fortalecer las capacidades de las organizaciones buscadoras para así aumentar sus capacidades técnicas.
- La JEP: la coexistencia de diferentes órganos relacionados con la administración de justicia en torno a los hechos de violencia dentro del CANI representa, ante todo, una oportunidad para su articulación. La construcción de puentes entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial ofrece un campo de desarrollo para la administración de justicia colombiana, mucho más ante el inminente cambio de fiscal general. Dicha articulación debe apelar por construir estrategias conjuntas para la verificación al cumplimiento del régimen de condicionalidad, los hallazgos en las investigaciones desarrolladas tanto en la JEP como en la justicia ordinaria, y los procedimientos administrativos adelantados por responsabilidad del Estado.

Por otra parte, ante la proximidad de la emisión de sentencias, sanciones propias y la ejecución de Toar es importante: fortalecer la articulación institucional para el diseño, ejecución y seguimiento a las sanciones propias y Toar; impulsar la creación de una política pública de justicia restaurativa que se convierta en escenario para el desarrollo de acciones institucionales que materialicen actividades con contenido reparador, siempre desde un marco legal sólido; garantizar que la instancia de articulación para

las Sanciones Propias se mantenga activa y en búsqueda de alternativas presupuestales que garanticen la viabilidad del modelo de justicia restaurativa.

- Reparación: si bien las cifras de implementación de las medidas de reparación del Gobierno constituyen una dificultad sobrediagnosticada, es importante destacar sus intenciones de cumplimiento en acciones concretas de reparación. Teniendo en cuenta que la reparación es el componente más retrasado del punto 5 del AF, el actual trámite de reformas a la Ley 1448 de 2011 puede constituir una oportunidad para proponer ajustes que permitan generar un debate público en torno al alcance y las capacidades reales del Estado (logísticas, económicas, de seguridad, etc.) en la reparación integral de las víctimas del CANI; articular el SIP y el SNARIV en el marco de una política pública de reparación que optimice los esfuerzos institucionales por la reparación efectiva de las víctimas; y asegurar la financiación del modelo de reparación integral adoptado, con el propósito de satisfacer las expectativas de las víctimas del conflicto armado.
- Compromisos y Garantías en Derechos Humanos: el cambio de administración en los ámbitos departamental y municipal constituye un escenario propicio para el avance en la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y, especialmente, su inclusión en los planes de desarrollo departamentales. Asimismo, esta coyuntura ofrece una oportunidad para profundizar los efectos del PNADDHH en la prevención de las violencias, especialmente, aquellas asociadas al conflicto armado. En esa dirección, resulta clave que las actividades de la Comisión asesora de derechos humanos y paz impacten con recomendaciones en las decisiones estratégicas del Gobierno Nacional en cuanto a garantía de los derechos humanos.

Bibliografía

- Benjumea Rua, Adriana y Rodríguez Peña, Viviana. (16 de diciembre de 2022). *Boletín macrocaso 11: Un punto de inflexión*. <https://humanas.org.co/pazconmujeres/boletin-paz-con-mujeres-macrocaso-11/>
- Bermúdez Liévano, Andrés. (9 de mayo de 2023). Justicia Transicional discrepa sobre cómo sancionar crímenes ambientales. *JusticeInfo*. <https://www.justiceinfo.net/es/116576-colombia-justicia-transicional-discrepa-sobre-como-sancionar-los-crmenes-ambientales.html>
- Bonilla, Alejandra. (21 de junio de 2023). Condenan al Estado por ‘falsos positivos’ avalados por coronel que está en la JEP. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/condenan-a-la-nacion-por-falsos-positivos-avalados-por-coronel-que-esta-en-jep-779030>
- Bonilla, Alejandra y López, Carlos. (11 de julio de 2023). Así se planeó el exterminio del movimiento político esperanza, Paz y Libertad. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/asi-se-planeo-el-exterminio-del-movimiento-politico-esperanza-paz-y-libertad-785081>
- Camargo, Carlos. (20 de julio de 2023). Proyecto de Ley S001 de 2023. *Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno*. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/article/1-por-la-cual-se-modifica-la-ley-1448-de-2011-y-se-dictan-otras-disposiciones-sobre-reparacion-a-las-victimas-del-conflicto-armado-interno>
- Cambio. (3 de octubre de 2023). Salvatore Mancuso se refirió a los hornos crematorios e insistió en agilizar su regreso a Colombia. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/salvatore-mancuso-se-refirio-los-hornos-crematorios-e-insistio-en>
- Carvajal García, Laura. (5 de diciembre de 2023). Decisión de la JEP causa protesta de militares el Día de las Velitas en Bogotá y otras ciudades. *Red+*. <https://redmas.com.co/Programan-marchas-para-el-Dia-de-las-Velitas-estos-son-los-motivos-y-puntos-de-concentracion-t202312050001.html><https://redmas.com.co/Programan-marchas-para-el-Dia-de-las-Velitas-estos-son-los-motivos-y-puntos-de-concentracion-t202312050001.html>
- Castañeda Castro, Wilson (2023). ¿Y las recomendaciones para cuándo? *Caribe Afirmativo*. <https://caribeafirmativo.lgbt/y-las-recomendaciones-para-cuando/>
- Castillo, Camilo. (10 de agosto de 2023). Suiza conservará copia del archivo digital de la Comisión de la Verdad. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/suiza-conservara-copia-del-archivo-digital-de-la-comision-de-la-verdad-795114>
- Castrillón Palacio, Elisa. (10 de mayo 2023). Delitos sexuales: La JEP abrirá el caso más difícil de investigar. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/delitos-sexuales-la-jep-abrira-el-caso-mas-dificil-de-investigar/>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022). *Recomendaciones del Informe Final*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones/recomendaciones-if>

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (17 de agosto de 2023). Declaración extrajudicial de alias “Macaco”, convocada por la Cancillería-Unidad para la no repetición.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2022). *Informe de audiencia pública. Rendición de Cuentas. Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/Informe-Sectorial-RdC-2022.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2023a). Radicado No. 202310118088-1.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2023b). “El territorio habla y el centro escucha”. Estrategia de territorialización y transversalización.
- Cogollo, Julia. (11 de octubre de 2023). Presentación del quinto informe de seguimiento: Mujeres enrutadas en la implementación del Acuerdo de Paz 2022 «6 años caminando y abrazando el Acuerdo Final de Paz en los territorios». *Ruta Pacífica de las Mujeres*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo [CSM] (2023). *Primer Informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/lo-que-sigue/comite-de-seguimiento>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [CSMLV] (18 de agosto de 2023). *Décimo informe de seguimiento entregado al Congreso de la República 2022-2023*. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>
- Congreso de la República de Colombia (29 de noviembre de 2022). Ley 2276. *Presupuesto General de la Nación*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-208233%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Consejería presidencial en Derechos Humanos. (30 de mayo de 2023). Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Presidencia de la República de Colombia.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [Dapre]. (s.f.) *Informe del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*.
- Defensoría del Pueblo. (23 de agosto de 2022). *Defensor del Pueblo y embajadora designada ante la ONU acompañaron sesión de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ)*. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor-del-pueblo-y-embajadora-designada-ante-la-onu-acompa%C3%B1aron-sesi%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n-asesora-de-derechos-humanos-y-paz-cadhpaz->
- Defensoría del Pueblo. (30 de marzo de 2023^a). Comunicado 101. *La Defensoría y Procuraduría firman Directiva para promover la acreditación de las víctimas ante la JEP*. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-y-procuradur%C3%ADa-firman-directiva-para-promover-la-acreditaci%C3%B3n-de-las-v%C3%ADctimas-ante-la-jep>
- Defensoría del Pueblo. (21 de agosto de 2023^b). Comunicado 301. Órganos de control y representantes de víctimas hacen llamado al Gobierno nacional a garantizar los derechos de las víctimas a la atención y reparación integral. <https://www.defensoria.gov.co/-/%C3%93rganos-de-control-y-representantes-de->

[v%C3%ADctimas-piden-aumentar-y-priorizar-atenci%C3%B3n-y-reparaci%C3%B3n-a-v%C3%ADctimas-del-conflicto-armado](#)

- Defensoría del Pueblo. (27 de septiembre de 2023c). Comunicado 360. *Defensoría del Pueblo y Jurisdicción Especial para la Paz firman convenio por los DD. HH.* <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-y-jurisdicci%C3%B3n-especial-para-la-paz-firman-convenio-por-los-dd.-hh>.
- Duzán, María Jimena (Presentadora). (13 de octubre de 2023). La historia nunca contada de las voces feministas que lograron que la JEP investigue la violencia sexual en el conflicto armado. [episodio de pódcast de audio]. En *A fondo con María Jimena Duzán* <https://open.spotify.com/episode/6mFrRLMm4lKI918D8xdVjl?si=4f9c9c501d834767>
- El Colombiano. (11 de julio de 2023). Mancuso ayudará a encontrar a sus desaparecidos. *El Colombiano*.
- El Colombiano. (6 de mayo d^a 2023a). Clan del Golfo amenaza a magistrado de JEP que trabaja el caso de los falsos positivos en Dabeiba. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/amenazan-al-magistrado-alejandro-ramelli-encargado-del-caso-de-falsos-positivos-en-dabeiba-FA21307277>
- El Colombiano. (27 de mayo de 2023b). Petro pidió que CPI entre en Colombia. *El Colombiano*.
- El Colombiano. (6 de junio de 2023c). La Corte Penal Internacional abrirá oficina en Colombia para apoyar trabajo de la JEP. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/la-corte-penal-internacional-abrira-oficina-en-colombia-para-apoyar-a-la-jep-EG21634462>
- El Colombiano. (25 de junio de 2023d). Duro regaño a la JEP por demoras al buscar desaparecidos. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/duro-regano-a-la-jep-por-demoras-al-buscar-desaparecidos-BI21835127>
- El Colombiano. (11 de julio de 2023e). Mancuso ayudará a encontrar a sus desaparecidos. *El Colombiano*.
- El Espectador. (2 de enero de 2023a). La paz en 2023: lo que se viene en materia de drogas, tierras y líderes sociales. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-en-2023-proyecciones-en-politica-de-drogas-tierras-jep-y-seguridad-para-lideres/>
- El Espectador. (7 de marzo de 2023b). Las evidencias de la JEP que probarían que la Fiscalía les ocultó información. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/las-evidencias-de-la-jep-que-probarian-que-la-fiscalia-les-oculto-informacion/>
- El Espectador. (8 de marzo de 2023c). La criminal obstrucción a la JEP. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/la-criminal-obstruccion-a-la-jep/>
- El Espectador (8 de marzo de 2023d). JEP imputa a 10 ex-Farc por delitos de lesa humanidad en el Cauca y sur del Valle. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/jep-imputa-a-10-ex-farc-por-delitos-de-lesa-humanidad-en-el-cauca-y-sur-del-valle/>
- El Espectador. (10 de marzo de 2023e). JEP creará una sala administrativa para verificar. *El Espectador*.

- El Espectador. (16 de marzo de 2023f). El general (r) Jesús Armando Arias Cabrales es expulsado de la JEP. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/el-general-r-jesus-armando-arias-cabrales-es-expulsado-de-la-jep/>
- El Espectador. (28 de marzo de 2023g). La JEP pide a la Corte Penal Internacional abrir una oficina en Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-jep-pide-a-la-corte-penal-internacional-abrir-una-oficina-en-colombia-noticias-hoy/>
- El Espectador. (11 de abril de 2023h). Petro asegura que no hay recursos para cumplir el Acuerdo de Paz ni para víctimas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-afirma-que-no-hay-dinero-para-acuerdo-de-paz-ni-para-indemnizar-a-victimas-del-conflicto/>
- El Espectador. (12 de mayo de 2023i). JEP ordenó capturar al coronel (r) del Ejército Publio Mejía. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/jep-ordeno-capturar-al-coronel-retirado-del-ejercito-publio-hernan-mejia/>
- El Espectador. (13 de mayo de 2023j). “No es cierto que esfuerzos se hayan centralizado en Gaitán”: Directora del CNMH. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/no-es-cierto-que-esfuerzos-se-hayan-centralizado-en-gaitan-directora-del-cnmh/>
- El Espectador. (14 de mayo de 2023k). Las otras pugnas de María Gaitán, directora del CNMH, por la memoria y la verdad. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-peleas-de-maria-gaitan-directora-del-centro-de-memoria-con-comision-de-la-verdad/>
- El Espectador. (15 de mayo de 2023l). El acuerdo con Venezuela para buscar a los desaparecidos. *El Espectador*.
- El Espectador. (26 de mayo de 2023m). Comisión de la verdad entregó al país el archivo más grande de DD.HH. de Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/comision-de-la-verdad-entrega-documentos-del-informe-final-al-archivo-general-de-la-nacion/>
- El Espectador. (30 de mayo de 2023n). Almario, a Juicio en JEP por persecución política a opositores en Caquetá. *El Espectador*.
- El Espectador. (21 de junio de 2023ñ). La justicia afro, aún sin reconocimiento, tiende puentes con jueces ordinarios. *El Espectador*. <https://elespectador.com/justicia-inclusiva/la-justicia-afro-aun-sin-reconocimiento-tiende-puentes-con-jueces-ordinarios/>
- El Espectador. (27 de junio de 2023o). Un año después, ¿qué ha pasado con el Informe final de la Comisión de la Verdad? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/se-cumple-un-ano-de-la-entrega-del-informe-final-de-comision-de-la-verdad-paz-total/>
- El Espectador. (28 de junio de 2023p). Así avanza el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/recomendaciones-del-informe-final-de-la-comision-de-la-verdad-asi-avanzan-en-gobierno-de-petro/>
- El Espectador. (14 de julio de 2023q). Por primera vez la JEP imputó hechos de violencia sexual a mandos de las FARC. *El Espectador*.

- El Espectador. (26 de julio de 2023r). Caso Santrich: Ella es la experta de la ONU que investigará entrapamiento a JEP. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/caso-jesus-santrich-antonia-urrejola-la-experta-de-onu-que-investigara-entrapamiento-a-jep/>
- El Espectador (1 de agosto de 2023s). El primer juicio en la JEP por falsos positivos. *El Espectador*.
- El Espectador (14 de agosto de 2023t). JEP no cumplió el ultimátum para abrir macrocaso de violencia sexual: Procuraduría. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/judicial/jep-no-cumple-el-ultimatum-para-abrir-macrocaso-de-violencia-sexual-procuraduria/>
- El Espectador (1 de octubre de 2023u). Reforma a la Ley 1448: A saldar una deuda con las víctimas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/reforma-a-la-ley-1448-a-saldar-una-deuda-con-las-victimas/>
- El Espectador. (12 de octubre de 2023). Canciller Leyva dijo en Consejo de Seguridad de ONU que la JEP se está “descarrilando”. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/canciller-leyva-critica-a-la-jep-en-el-consejo-de-seguridad-de-onu/>
- El Espectador. (20 de octubre de 2023). JEP le exige al gobierno Petro y a los exFARC que respeten su independencia. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/judicial/jep-le-exige-al-gobierno-petro-y-a-los-exfarc-que-respeten-su-independencia/>
- El Espectador. (20 de octubre de 2023). Los dardos de Petro a la JEP en carta enviada a ONU para apoyar Acuerdo de Paz. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-critica-a-jep-en-carta-enviada-a-onu-reafirma-que-cumplira-acuerdo-de-paz-con-farc/>
- El Herald. (9 de mayo de 2023a). Arana de be reajustar plan de verdad y reparación. *El Herald*.
- El Herald. (29 de julio de 2023b). Fiscalía levanta orden de captura de "Gafas" JEP lo podría expulsar. *El Herald*.
- El Herald. (29 de julio de 2023c). Macaco ayudará a buscar a los desaparecidos. *El Herald*.
- El Nuevo Siglo (7 de marzo de 2023a). Caso Santrich: JEP radicó denuncia contra exfuncionarios de la Fiscalía. *El Nuevo Siglo*.
- El Nuevo Siglo. (22 de marzo de 2023b). Indígenas alistan movilizaciones por incumplimientos del gobierno Petro. *El Nuevo Siglo*.
- El Nuevo Siglo. (25 de marzo de 2023c). MinJusticia anunció reforma a la Ley de víctimas. *El Nuevo Siglo*.
- El Nuevo Siglo. (12 de abril de 2023d) Imputan a Mancuso y otros ex paras por más de 5.200 hechos violentos. *El Nuevo Siglo*.
- El Nuevo Siglo. (12 de abril de 2023e). Controversia por propuesta de que bonos del emisor financien reparación de víctimas. *El Nuevo Siglo*.
- El Nuevo Siglo. (12 de julio de 2023f). Continúan amenazas contra magistrados de la JEP. *El Nuevo Siglo*.
- El Tiempo (24 de mayo de 2023a). Acreditan víctimas de extintas FARC. *El Tiempo*.

- El Tiempo (29 de mayo de 2023b). Entre 2002 y 2003, el EJC registro 161 falsos positivos en Antioquia. *El Tiempo*.
- El Tiempo (11 de junio de 2023c). “Aún queda mucho trabajo para construir paz y justicia”: fiscal CPI. *El Tiempo*.
- Forero Rueda, Sebastián. (19 de enero de 2023). Graves problemas en obra de Museo de Memoria: No cumple con sismorresistencia. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/museo-de-la-memoria-obra-no-cumple-con-requisitos-sismo-resistentes-problemas-de-construccion-victimas-conflicto/>
- Foro Nacional por Colombia. (16 de septiembre de 2023). Un año del Comité de Seguimiento a las recomendaciones para la no repetición. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/a-un-ano-de-trabajo-del-comite-de-seguimiento-a-las-recomendaciones-para-la-no-repeticion/>
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (abril de 2023). El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo Apuestas, preocupaciones y recomendaciones.
- Gallego Zapata, Marina (coord.). (11 de octubre de 2023). Presentación del quinto informe de seguimiento: Mujeres enrutadas en la implementación del Acuerdo de Paz 2022 «6 años caminando y abrazando el Acuerdo Final de Paz en los territorios». *Ruta Pacífica de Mujeres*.
- García, Camilo y Moscoso, Luisa. (23 de noviembre 2023). «Expresidente Uribe, lo encontramos preocupado, venga a controvertir»: Roberto Vidal. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/judicial/expresidente-alvaro-uribe-lo-encontramos-preocupado-venga-a-controvertir-roberto-vidal-presidente-de-la-jep/>
- Herrera Valbuena, Dayana. (26 de noviembre de 2023). «El MinIgualdad no ha incluido a las víctimas de violencia sexual»: Ángela Escobar. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/el-minigualdad-no-ha-incluido-a-las-victimas-de-violencia-sexual-angela-escobar/>
- IEM. (2023). *Informe de seguimiento al enfoque de género en el acuerdo final de paz: Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios*.
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (21 de diciembre de 2022). Sentencia Interpretativa 3 TP-SA-SENIT-3. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/La-JEP-actualiza-su-procedimiento-de-notificaciones-y-comunicaciones-para-garantizar-derechos-de-las-v%C3%ADctimas-y-los-compare/Reglas-Sentencia-Interpretativa_TP-SA-SENIT-03_21-diciembre-2022.pdf
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (7 de marzo de 2023q). Comunicado 017. *JEP certifica obra reparadora elaborada por excombatientes de las Farc-EP en Viotá, Cundinamarca*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-certifica-obra-reparadora-elaborada-por-excombatientes-de-las-farc-ep-en-viota-cundinamarca.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (28 de marzo de 2023c). Audiencia de coordinación interjurisdiccional indígenas Makumake en Valledupar [Galería fotográfica]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/galeria-audiencia-de-coordinacion-interjurisdiccional-indigenas-makumake-en-valledupar.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (9 de abril de 2023d). Comunicado 029. *Las víctimas, como epicentro de la búsqueda de la verdad y la justicia, son las protagonistas en la JEP*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de->

[Prensa/Paginas/la-victimas-como-epicentro-de-la-busqueda-de-la-verdad-y-la-justicia-son-las-protagonistas-en-la-jep.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-victimas-como-epicentro-de-la-busqueda-de-la-verdad-y-la-justicia-son-las-protagonistas-en-la-jep.aspx)

- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (14 de abril de 2023e). Comunicado 035. *Con la nueva planta, JEP consolida su trabajo para responder a demandas de verdad y justicia de las víctimas*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/con-la-nueva-planta-jep-consolida-su-trabajo-para-responder-a-demandas-de-verdad-y-justicia-de-las-victimas.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (18 de abril de 2023f). Comunicado 036. *JEP crea tres subsalas para resolver situación jurídica de miembros de la fuerza pública que no fueron considerados máximos responsables en casos de “falsos positivos”*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-crea-tres-subsalas-para-resolver-situacion-juridica-de-miembros-de-la-fuerza-publica-que-no-fueron-considerados-maximos-responsables-en-casos-de-falsos-positivos.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (6 de mayo de 2023g). Comunicado 042. *Comunicado de la Jurisdicción Especial para la Paz y la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/comunicado-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz-y-la-sala-de-justicia-y-paz-del-tribunal-superior-del-districto-judicial-.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] (8 de mayo de 2023h). Comunicado 044. *JEP prorroga medidas cautelares sobre osarios de cementerios en Puerto Berrío para garantizar identificación de víctimas de desaparición forzada*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-prorroga-medidas-cautelares-sobre-osarios-de-cementerios-en-puerto-berrio-para-garantizar-identificacion-de-victimas.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (17 de mayo de 2023i) Sentencia Interpretativa 5. TP-SA-Senit 5 de 2023. https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Sentencia-Interpretativa_TP-SA-SENIT-05_17-mayo-2023.pdf
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (29 de mayo de 2023). Comunicado 130. *Unidad de Investigación y Acusación de la JEP acusa al excongresista Luis Fernando Almarío Rojas por crímenes de lesa humanidad*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20130%20-%20Unidad%20de%20Investigaci%C3%B3n%20y%20Acusaci%C3%B3n%20de%20la%20JEP%20acusa%20al%20excongresista%20Luis%20Fernando%20Almar%C3%ADo%20Rojas%20por%20cr%C3%ADmenes%20de%20lesa%20humanidad.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (6 de junio de 2023j). Comunicado 058. *En un acto de contribución temprana a la reparación, dos oficiales (r) del Gaula Valle del Ejército entregaron tres medallas otorgadas por 'falsos positivos'*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/en-un-acto-de-contribucion-temprana-a-la-reparacion-dos-oficiales-r-del-gaula-valle-del-ejercito-entregaron-tres-medallas-o.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (24 de junio de 2023l). Comunicado 071. *JEP y Gobierno Nacional instalan Instancia de articulación para la implementación de sanciones propias y contribuciones a la reparación*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-y-gobierno-nacional-instalan-instancia-de-articulacion-para-la-implementacion-de-sanciones-propias-y-contribuciones.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (29 de junio de 2023k). Comunicado 073. *JEP y CIDH firman plan de trabajo*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-jep-y-cidh-firman-plan-de-trabajo.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (5 de julio de 2023m). Comunicado 074. *Víctimas de secuestro presentan observaciones a la acusación de la JEP contra el último Secretariado de las Farc-EP*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-victimas-de-secuestro-presentan-observaciones-a-la-acusacion-de-la-jep-contra-el-ultimo-secretariado-de-las-farc-ep.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (17 de julio de 2023n). Comunicado 079. *La JEP prioriza fase nacional en la investigación por los 'falsos positivos' cometidos en todo el país. Se concentrará el análisis en las máximas responsabilidades de la cadena de mando militar*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-prioriza-fase-nacional-en-la-investigacion-por-los-falsos-positivos-cometidos-en-todo-el-pais-se-concentrara.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (31 de julio de 2023). Comunicado 131 de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP acusa al coronel (r) Hernán Mejía Gutiérrez por ejecuciones extrajudiciales cuando comandó el batallón La Popa. [Comunicado de prensa]. [https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20131%20-%20UIA%20de%20la%20JEP%20acusa%20al%20coronel%20\(r\)%20Hern%C3%A1n%20Mej%C3%ADa%20Guti%C3%A9rrez%20por%20ejecuciones%20extrajudiciales%20cuando%20comand%C3%B3%20el%20Batall%C3%B3n%20La%20Popa.pdf](https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20131%20-%20UIA%20de%20la%20JEP%20acusa%20al%20coronel%20(r)%20Hern%C3%A1n%20Mej%C3%ADa%20Guti%C3%A9rrez%20por%20ejecuciones%20extrajudiciales%20cuando%20comand%C3%B3%20el%20Batall%C3%B3n%20La%20Popa.pdf)
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (9 de agosto de 2023ñ). Comunicado 091. *Primeras exhumaciones de víctimas con coordinación interjurisdiccional*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/comunicado-de-prensa-agosto-4.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (30 de agosto de 2023o). Comunicado 102. *JEP imputa crímenes de guerra y lesa humanidad al general (r) Mario Montoya y ocho militares más por 130 'falsos positivos' en el oriente antioqueño*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-crmenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-al-general-r-mario-montoya-y-ocho-militares-mas-por-130-falsos-positivos-en-.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (27 de septiembre de 2023a). Comunicado 112. *La JEP abre macrocaso 11, que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. JEP*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-11-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crmenes.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (27 de septiembre de 2023b). Apertura del Caso 11 de la JEP. [Rueda de prensa]. <https://www.youtube.com/watch?v=En8jifL2vrU>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (28 de septiembre de 2023r). Comunicado 114. *La JEP acepta el sometimiento de Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda*. [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acepta-el-sometimiento-de-Simon-Trinidad.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (27 de octubre de 2023s). Principales estadísticas. Acumulado histórico. [Infografía]. <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP-en-Cifras-octubre-27-2023.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (31 de octubre de 2023). Informe de ejecución presupuestal Octubre de 2023. Sección 44-01-01. <https://www.jep.gov.co/Informes%20de%20ejecucion%20presupuestal/Informe%20de%20ejecuci%C3%B3n%20presupuestal%20a%2031%20de%20Octubre%20.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (30 de noviembre de 2023). Comunicado 138. *JEP vincula a 12 miembros de la fuerza pública, que no fueron máximos responsables en casos de ‘falsos positivos’, a proyecto restaurativo en Sumapaz, Cundinamarca.* [Comunicado de prensa]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-jep-vincula-a-12-miembros-de-la-fuerza-publica-que-no-fueron-maximos-responsables-en-casos-de-falsos-positivos-a-proyecto-.aspx>
- López, Carlos. (5 de febrero de 2023). Club El Nogal: los lazos de la justicia ordinaria que intentan atar en la JEP. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/club-el-nogal-lazos-de-la-justicia-ordinaria-que-intentan-atar-en-la-jep-739319>
- Ministerio de Justicia. (30 de diciembre de 2022). Resolución 2538 de 2022. *Por la cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.* <https://www.minjusticia.gov.co/normatividad-co/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No.%202538%20del%2030%20de%20diciembre%20de%202022.pdf>
- Ministerio de Justicia. (2023a). *Petición Ciudadana contra la Impunidad*. Radicado No. MJD—OFI23—0038953—GALC—30100 2023. <https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=A%2FA5HDXm3y61x1HDgrx%2FZXM48bXxbKXy44XTfd37l1s%3D&cod=mPfOydzHbDUb>
- Ministerio de Justicia. (3 de enero de 2023b). *Minjusticia activó Comité de Escogencia para la nueva dirección de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.* [Comunicado de prensa]. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Minjusticia-Activo-Comite-Escogencia-Nueva-Direccion-Unidad-Busqueda-Personas-Dadas-Por-Desaparecidas.aspx>
- Ministerio del Interior. (4 de julio de 2023) Jornadas territoriales para construir el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. [Comunicado de prensa]. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/jornadas-territoriales-para-construir-el-plan-de-accion-del-programa-integral-de-garantias-para-mujeres-lideresas-y-defensoras/>
- Morales Castillo, Cindy. (13 de julio de 2023). Canciller pidió ante Consejo de Seguridad de ONU que la JEP admita a paramilitares. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/canciller-alvaro-leyva-pide-ante-consejo-de-seguridad-de-onu-que-jep-que-admita-a-paramilitares/>
- Morales Castillo, Cindy. (4 de octubre de 2023). Renuncia director de Museo de la Memoria y dice que en la entidad obstaculizaron su trabajo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/renuncia-director-de-museo-de-la-memoria-edwin-arias-y-denuncia-problemas-en-cnmh-maria-gaitan/>
- Navarro, Cristina. (11 de diciembre 2023). ¿En qué consiste el convenio firmado entre la JEP y la Unidad de Restitución de Tierras? *Caracol Radio*.

<https://caracol.com.co/2023/12/11/en-que-consiste-el-convenio-firmado-entre-la-jep-y-la-unidad-de-restitucion-de-tierras/>

- O'Brien, J. (2023). Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, enero – marzo de 2023. Kroc Institute for International Peace Studies, Matriz de Acuerdos de Paz, Peace Accords Matrix. <https://doi.org/10.7274/3n203x84880>
- De Rivero, Juliette. (15 de agosto de 2023). Análisis de la situación de derechos humanos en Colombia del 1 de enero al 30 de junio de 2023. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR]*. [Intervención] <https://www.hchr.org.co/historias-destacadas/analisis-de-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-del-1-de-enero-al-30-de-junio-de-2023/>
- ONU. (26 de septiembre de 2023). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2023/701. [Informe del secretario de la ONU].
- ONU DD.HH. (14 de diciembre de 2023). *Observaciones preliminares de la experta internacional en derechos humanos Antonia Urrejola*. [Comunicado de prensa] <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2023/12/15/12-14-2023%20final%20Comunicado%20de%20Prensa%20Experta%20Internacional%20Antonia%20Urrejola.pdf>
- Orozco Tascón, Cecilia. (7 de octubre de 2023t). Incineración de cuerpos: explicaciones de un macrocrimen de la guerra colombiana. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/incineracion-de-cuerpos-explicaciones-de-un-macrocrimen-de-la-guerra-colombiana/>
- Ortiz, Isabel. (2 de marzo de 2023a). Luz Janeth Forero, nueva directora de la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/luz-janeth-forero-nueva-directora-de-la-ubpd-746670>.
- Ortiz, Isabel. (28 de mayo de 2023b). El horror del conflicto en Tolima que comienza a develar caso de la JEP. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-se-abre-macrocaso-para-conocer-horrores-de-las-farc-en-tolima-772387>
- Ortiz, Isabel. (5 de junio de 2023c). UBPD recuperó primeros restos de desaparecidos en zona de influencia del canal del Dique. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/ubpd-recupero-primeros-restos-de-desaparecidos-en-zona-de-canal-del-dique-774756>
- Pardo Quintero, Camilo. (27 de septiembre de 2023). La larga lucha de las organizaciones de mujeres para abrir macrocaso de violencia sexual. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/violencia-sexual-la-historia-del-trabajo-de-las-victimas-y-la-apertura-de-macrocaso-en-la-jep/>
- Pineda, Andrés; Rodríguez, Ana y Solano, Yaleni. (17 de enero de 2023). La zozobra de las familias de los desaparecidos al otro lado de las fronteras. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/desaparecidos-las-fosas-de-farc-en-venezuela-ecuador-y-panama-734273>
- Portafolio. (12 de agosto de 2022). Reforma a la Presidencia: los cargos que desaparecen o se fusionan. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reforma-a-la-presidencia-los-cargos-que-desaparecen-o-se-fusionan-569525>.
- Presidencia de la República. (4 de octubre de 2019). Decreto 1784 de 2019. *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100590>

- Presidencia de la República. (30 de diciembre de 2022). Decreto 2647 de 2022. *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201483>
- Presidencia de la República. (31 de marzo de 2023a). Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. *UIAP*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/42614366/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO29-MAYO.pdf>
- Presidencia de la República. (7 de febrero de 2023b). Decreto 0157 de 2023. *Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 en lo que hace referencia a la composición de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=202163>
- Rendón, Olga. (11 de abril de 2023). ¿Bonos del Banco de la República para pagarle a las víctimas? La propuesta “no ortodoxa” de Petro. *El Colombiano*.
<https://www.elcolombiano.com/negocios/bonos-del-emisor-para-pagarle-a-las-victimas-la-nueva-propuesta-de-petro-PE21078250>
- Reyes Alvarado, Yesid. (17 de julio de 2023). Los paramilitares y la JEP. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/yesid-reyes-alvarado/los-paramilitares-y-la-jep/>
- Reynoso, Lucas. (17 de noviembre de 2023). La JEP acepta al exparamilitar Salvatore Mancuso bajo su jurisdicción. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-11-17/la-jep-acepta-al-exparamilitar-salvatore-mancuso-bajo-su-jurisdiccion.html>
- Ríos Monroy, Julián. (5 de marzo de 2023). Catatumbo: así es la búsqueda de desaparecidos donde la guerra sigue activa. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/unidad-de-busqueda-asi-es-buscar-a-los-desaparecidos-donde-la-guerra-sigue-activa/>
- Secretaría de Educación del Distrito [SED]. (5 de junio de 2023). Colegios de Bogotá vivirán una nueva jornada de la ‘Escuela abraza la verdad’.
https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/noticia/colegios-de-bogota-viviran-una-nueva-jornada-de-la-escuela-abraza-la-verdad
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (Octubre de 2021) *X Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz*.
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (Diciembre de 2022). *XII informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*.
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (9 de octubre de 2023a). *Entrevista CNMH*. [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (11 de octubre 2023b). *Entrevista a la Secretaría Técnica de la CSM de la CEV*. [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (17 de octubre de 2023c). *Entrevista a Marina Gallego de la CSM*. [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (11 de octubre de 2023d). *Entrevista con miembros de ASFADDES*. [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (3 de noviembre de 2023e). *Entrevista con funcionarios de la personería municipal de Pijao-Quindío*. [Comunicación personal].

- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (24 de noviembre de 2023f). Entrevista con miembros de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá. [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (20 de noviembre de 2023g). [Entrevista con funcionarios de DIPAZ. \[Comunicación personal\]](#).
- Secretaría Técnica Civil [ST-CIV]. (24 de noviembre de 2023h). [Entrevista con miembros de SINTRAUBPD \[Comunicación personal\]](#).
- Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Acuerdo de Paz [ST-CSM]. (24 de noviembre de 2023). *Respuesta CINEP* [Comunicación personal].
- Tarazona, Tomás. (4 de octubre de 2023). Las apuestas por difundir los hallazgos de la Comisión de la Verdad. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/las-apuestas-por-difundir-los-hallazgos-de-la-comision-de-la-verdad/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2022). Informe de gestión. <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2023/01/informedegestion.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (30 de septiembre de 2023). *Ficha estratégica | Unidad para las Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes/50204/>
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (15 de abril de 2023). *Luz Janeth Forero Martínez se posesionó como directora general de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y razón del conflicto armado para el periodo 2023-2028*. [Comunicado de prensa] <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/luz-janeth-forero-martinez-firma-posesion-2023/>
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (29 de junio de 2023a). Luz Janeth Forero Martínez presenta ante cooperantes internacionales las seis apuestas estratégicas de la UBPD 2023-2028. [Comunicado de prensa] <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/apuestas-estrategicas-ubpd-2023-2028/>
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (31 de junio de 2023b). Avance en las acciones humanitarias para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. [Infografía]. <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2023/07/Informe-AVANCES-UBPD-JUN.pdf>
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (10 de octubre de 2023c). Respuesta solicitud de Información bajo radicado No. UBPD-2-2023-005476.
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (31 de enero de 2023d). Informe consolidado de gestión 2018-2023.
- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (s.f.). *Búsqueda, reparación y territorio. Apuestas estratégicas 2023*.
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (31 de octubre de 2023). Reunión sobre el enfoque étnico [Comunicación personal].
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (26 de noviembre de 2023). *Estamos cumpliendo el punto 5 del Acuerdo de Paz*. <https://x.com/UAuerdoPaz/status/1728951720527667668?s=20>
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (marzo de 2023a). Circular 008 de 2023.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (30 de septiembre de 2023b). Avances de restitución.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (10 de octubre de 2023c). Respuesta DSC1—202328514 STCIV-Solicitud de información. *Décimo tercer informe de verificación de la implementación del AF-Tercera Fase.*

Valencia, Paula y Molano, Paola. (30 de junio de 2023). Para que la verdad no muera: Retos para monitorear las recomendaciones de la CEV. *Dejusticia*.
<https://www.dejusticia.org/para-que-la-verdad-no-muera-retos-para-monitorear-las-recomendaciones-de-la-cev/>

Voz. (14 de junio de 2023). Mancuso abrió una nueva fosa de la verdad. Las mujeres buscadoras.

Anexo 1. Avances en los macrocasos JEP

MACROCASO		AVANCES DESTACADOS
1	Retenciones ilegales realizadas por las Farc-EP (secuestro)	En noviembre de 2022, la SRVR expidió la primera resolución de conclusiones contra los integrantes del antiguo Secretariado de las Farc-EP y remitió el proceso al Tribunal para la Paz, con el fin de iniciar la etapa de juzgamiento. En julio de 2023, la SRVR imputó cargos a diez (10) comparecientes que integraron el Comando Conjunto Central de las Farc-EP. Se han emitido dos (2) Autos de Determinación de Hechos y Conductas (ADHC) y una (1) resolución de conclusiones. No se han desarrollado diligencias de construcción dialógica de la verdad.
2	Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en Nariño	En julio de 2023, la SRVR imputó cargos a 15 comparecientes que integraron el Comando Conjunto de Occidente de las Farc-EP. Se ha emitido un ADHC y ninguna resolución de conclusiones. Se han desarrollado 86 diligencias de construcción dialógica de la verdad.
3	Asesinatos y desapariciones forzadas, presentados como bajas en combate por agentes del Estado	En agosto de 2023, la SRVR imputó cargos contra nueve (9) exmilitares, entre ellos el general Mario Montoya, por la ejecución de <i>falsos positivos</i> en el departamento de Antioquia. En julio de 2023, la SRVR anunció la priorización de la fase nacional en la investigación del macrocaso 03. En febrero de 2023 la Sección de primera instancia para casos de reconocimiento de responsabilidad asumió la competencia de la Resolución de Conclusiones del subcaso Norte de Santander del Caso 03, expedida por la SRVR. Se han emitido cinco (5) ADHC y dos (2) resoluciones de conclusión. Se han desarrollado seis (6) diligencias de construcción dialógica de la verdad.
4	Situación territorial de la región de Urabá	En este macrocaso no se han expedido ADHC. En junio de 2023, la SRVR desarrolló audiencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad en Dabeiba (Antioquia). Esta audiencia se realizó de forma conjunta en el marco de los Casos 3 y 4. Se ha emitido un (1) ADHC y ninguna resolución de conclusión. Se han desarrollado 27 diligencias de construcción dialógica de la verdad.
5	Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca	En julio de 2023, por primera vez la SRVR acreditó a un río (Río Cauca) como víctima del conflicto armado interno. En marzo de 2023, la SRVR imputó cargos en contra de exmiembros de las Columnas móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis de las Farc-EP. Se ha emitido un (1) ADHC y ninguna resolución de conclusión.

		Se han desarrollado 26 diligencias de construcción dialógica de la verdad.
6	Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP)	En este macrocaso no se han expedido ADHC y se continua en el proceso de investigación. Se han desarrollado 24 diligencias de construcción dialógica de la verdad.
7	Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado	En este macrocaso no se han expedido ADHC. En diciembre de 2022, la SRVR recibió observaciones de 218 de las 450 víctimas acreditadas en el macrocaso en relación con las versiones de 15 comparecientes, exintegrantes del Secretariado de las Farc-EP. Se han desarrollado siete (7) diligencias de construcción dialógica de la verdad.
8	Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares o terceros civiles en el conflicto armado	En este macrocaso no se han expedido ADHC y se continua en el proceso de investigación en los diferentes subcasos abiertos. No se han desarrollado diligencias de construcción dialógica de la verdad.
9	Crímenes no amnistiables cometidos contra pueblos y territorios étnicos en el marco del conflicto armado colombiano	En este macrocaso no se han expedido ADHC y se continua en el proceso de investigación. La SRVR ha desplegado una ruta de articulación "interjusticias" con autoridades negras e indígenas. No se han desarrollado diligencias de construcción dialógica de la verdad.
10	Crímenes no amnistiables cometidos por las extintas Farc—EP en el marco del conflicto armado colombiano	En este macro caso no se han expedido ADHC y se continúa en proceso de investigación. No se han desarrollado diligencias de construcción dialógica de la verdad.
11	Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano	En septiembre de 2023, la SRVR anunció la apertura de la etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de hechos y conductas del macrocaso 11. No se han desarrollado diligencias de construcción dialógica de la verdad.

PUNTO

6

Implementación,
Verificación y
Refrendación

1. Introducción

El punto 6 del A.F. establece las herramientas para su implementación, verificación y refrendación que incluyen: la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI–; las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1); las medidas que garantizan la transparencia del proceso (A.F. 6.1.2); las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar la difusión de la implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

Para este informe, la ST verificó el estado de implementación del punto, identificando: (i) nuevas herramientas de política pública y su concordancia con el A.F; (ii) la capacidad de gestión del Gobierno Nacional frente a la implementación del A.F y (iii) los recursos destinados en las diferentes herramientas de planeación y presupuestación para la implementación del A.F.

2. Análisis temático

2.1. Tema 1: Mecanismos de Verificación

2.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-

El A.F., en su punto 6.1, establece la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI- un día después de la firma del A.F. Para esa Comisión, conformada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes del Partido Comunes, el A.F. prevé el siguiente objetivo: “Resolución de diferencias; seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación” (A.F. 6.1c p. 195).

Durante 2023 la CSIVI se reunió en 10 ocasiones en las siguientes fechas: 16 de febrero, 9 de marzo, 23 de marzo, 13 de abril (con la presencia de la Ministra de Agricultura), 5 de julio, 27 de julio, 24 de agosto (con la presencia de dele-

gados del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), 7 de septiembre, 28 de septiembre y 15 de diciembre.

Los integrantes de la Comisión por parte del Gobierno Nacional son el Ministro del Interior, Luis Fernando Velasco; el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Carlos Ramón González y la directora ejecutiva de la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, Gloria Cuartas. Por parte del Partido Comunes, los delegados ante la CSIVI son: Rodrigo Granda, Diego Ferney Tovar y Olga Lucía Rico. Esta ST fue invitada como asistente a la sesión de la CSIVI del pasado 28 de septiembre y al II Encuentro Nacional de la CSIVI el pasado 10 de octubre.

La ST destaca como un avance en el cumplimiento que la CSIVI haya reiniciado sus sesiones con la presencia ocasional de los miembros permanentes del Gobierno Nacional como lo establece el A.F. y que continúe reuniéndose periódicamente según también lo estipula el A.F., La jerarquía y alcances como mecanismo de impulso a la implementación de la CSIVI ha aumentado tanto por la instalación de la Comisión por parte del Presidente de la República el 2 de octubre de 2022 (reportado en el XII Informe de la ST) como con la participación activa y el liderazgo decidido que, a juicio de esta ST, han tenido los representantes de Comunes durante el período de este reporte en ese organismo.

El compromiso explícito del Presidente de la República y otros funcionarios del Gobierno Nacional de implementar el A.F., son positivos para acelerar la implementación del A.F. El pasado 20 de octubre el Presidente de la República hizo manifiesto ese compromiso en una carta enviada al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en la que expresa:

“Permítame señalarle señor Secretario General que en mi condición de actual jefe de Estado de la República de Colombia es mi deseo, voluntad, y obligación el proseguir con el compromiso inalterable ya adquirido surgido de dicha declaración oficial de buena fe, en forma de Declaración Unilateral del Estado” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de octubre de 2023).

Este impulso también lo ha buscado hacer el gobierno a través de eventos como la la III cumbre de las Instancias creadas en el Acuerdo Final de Paz y los de conmemoración de siete años de firma del Acuerdo.

De acuerdo con un documento divulgado por la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz esa oficina “está garantizando el funcionamiento de los equipos de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación -CSIVI- Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos -IEANPE- y la Instancia Especial de Mujeres (IEM) con una financiación de \$7.000 millones de pesos (sic)” (Presidencia de la República, 2023). La Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz informó a esta ST que formuló el proyecto de inversión “Apoyo a la implemen-

tación, fortalecimiento y seguimiento a los mecanismos e instancias derivadas del Acuerdo Final de Paz”. Según comunicación de esa Unidad, el proyecto está

viabilizado por el DNP y el pasado 20 de diciembre el Ministerio de Hacienda firmó la Resolución de distribución de recursos a fin de que estos fueran apropiados por el DAPRE a través del Fondo Colombia en Paz, quien será el vehículo administrativo y financiero (DAPRE EXT00191080, 2024).

Asimismo, es importante señalar que la Unidad informó a la Secretaría Técnica que firmó, a través del Fondo Colombia en Paz, un “contrato con CEPDIPO para el desarrollo de las funciones de la CSIVI hasta el 31 de diciembre del 2023” (Ibid). La continuidad de las funciones de la CSIVI requiere, sin embargo, mayor celeridad y prontitud, así como mayores capacidades para la implementación. La Sociedad de Activos Especiales cedió la propiedad de un inmueble -objeto de extinción de dominio- en Bogotá al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que allí funcionen la CSIVI, la IEANPE y la Alta Instancia de Mujeres.

El Presidente de la República anunció, el pasado 30 de marzo, en Mesetas (Meta) que el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022 que modificó la estructura organizacional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sería nuevamente modificado para devolver a la oficina encargada de la coordinación de la implementación del A.F. con el rango de Consejería Presidencial:

257

"(...) Hay unas tareas para construir la paz de ahora en adelante, con los grupos que aún subsisten, y hay que tener unas tareas para implementar la paz ya hecha (...) habrá que separar funciones. Vamos a poner a una persona encargada en lo segundo, que es la implementación de todo el proceso de paz con las antiguas Farc (...) hay que derogar resoluciones, hay que derogar artículos de muchas resoluciones, hay que lograr un camino limpio y expedito para que el Acuerdo de Paz se pueda cumplir en su dimensión social y global, y en su dimensión individual para los excombatientes y firmantes de la paz” ." (Presidencia de la República, 30 de marzo de 2023).

En su Duodécimo Informe de Verificación, la ST señaló que

La nueva estructura de la Presidencia de la República y en consecuencia de la OACP, de quien dependerá la nueva Unidad para la Implementación del A.F., la persona encargada de las responsabilidades de la implementación puede limitar y retrasar funciones de la implementación, toda vez que según la Ley, el rango del cargo en el que fue nombrada la nueva directora, no tiene facultades de ordenamiento de gasto, nominación ni un equipo de apoyo a la gestión” (ST, 2022 p. 191).

El partido Comunes también ha hecho públicamente una solicitud en este mismo sentido. “Lo que hemos solicitado al gobierno, y así se comprometió el presidente hace ocho meses, era crear nuevamente esa consejería y nombrar una persona que se pusiera al frente de esas tareas de la implementación”. (La Silla Vacía, noviembre 24 de 2023).

Al cierre de este informe el Gobierno Nacional no ha expedido aún el decreto anunciado o un instrumento administrativo que vaya en esa dirección.

La ST reitera la importancia de que el despacho encargado de la coordinación de las tareas de implementación del A.F., recupere además del rango ministerial en la organización del Gobierno Nacional, las capacidades en términos de ordenación de gasto, de nominación de equipo y un equipo de apoyo a la gestión para agilizar y catalizar la implementación. (ST, 2022 p. 191).

Finalmente, el pasado 22 de noviembre, el Presidente de la República anunció un cambio en la dirección de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en la que Otty Patiño reemplazó, a partir del 6 de diciembre de 2023, a Danilo Rueda, con lo que asume la responsabilidad de dirección en las tareas de implementación del A.F., al ser el superior jerárquico de la directora de la Unidad Presidencial para la Implementación del Acuerdo Final de Paz.

2.1.2. Plan Marco de Implementación -PMI-

El A.F. estipula el Plan Marco de Implementación -PMI- como una herramienta para “garantizar la implementación de todo lo acordado” (A.F. 6.1.1). Para alcanzar tal objetivo, el A.F. también precisa que el PMI debe incluir los objetivos, las prioridades, los indicadores, las recomendaciones y las medidas necesarias para la correcta implementación del A.F., además de establecer el cronograma, las instituciones responsables y las distintas fuentes de financiación. El A.F. estipula que el PMI debe tener una revisión anual en el marco de la CSIVI (A.F. 6.1.1 p. 196).

La ST ha señalado en sus anteriores informes de verificación que la revisión anual no se ha hecho, por lo cual está en situación de **incumplimiento** la disposición referida sobre revisión anual.

Además, la ejecución del PMI de la cual depende la implementación y cumplimiento del AF tiene retrasos. El primero fue el de su aprobación puesto que el A.F., establece que el PMI debía ser aprobado en abril de 2017 pero fue efectivamente aprobado en marzo de 2018 (ST, 2022. p. 153), probablemente incidiendo en un retraso significativo del cumplimiento de las disposiciones desde entonces el cual debe ser considerado en su revisión.

El segundo retraso en relación con el PMI es la falta de la revisión anual de ese instrumento, pues la versión que está vigente considera la realidad económica y fiscal que presentaba para el país el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Así, las herramientas de planeación para la implementación no se han ajustado a

la situación económica y fiscal del país año a año, lo que en consecuencia afecta el ritmo de implementación del A.F. El tercer retraso frente al PMI, también señalado en anteriores informes de la ST, consiste en que no se han territorializado ni anualizado la totalidad de sus indicadores.

Un avance que tiene el potencial de revertir este atraso es la “propuesta de parámetros para la actualización del Plan Marco de Implementación” que la Unidad Presidencial para la Implementación del Acuerdo Final de Paz presentó ante la CSIVI el 30 de julio de 2023 (Presidencia de la República, septiembre 28 de 2023). La ST conoció que la CSIVI instaló una mesa técnica para avanzar en esta tarea a la cual Comunes presentará “retroalimentación parámetros y metodología” para la revisión del PMI.

La Unidad para la Implementación informó que se “hará la revisión tanto del componente físico como del componente financiero, [del PMI] teniendo en cuenta sus interrelaciones” (DAPRE EXT00191080, 2024).

Finalmente, en términos de institucionalidad para la implementación la ST resalta que el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, aprobado por el Congreso de la República el 19 de mayo de 2023 incluyó una disposición que articula A.F. con el PND, en cumplimiento de la disposición de que el PMI “será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar” (A.F. 6.1.1)

En efecto. En su artículo 15, el PND dice que

Las entidades del orden nacional (...) deberán establecer las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI y de los PNS en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto -SIIPO-, con oportunidad, calidad e integralidad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional (PND 2022-2026, artículo 15 p. 10).

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 cumple con las disposiciones del A.F. en materia de “la inclusión [en el PND] de un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos” (A.F 6.1.1) y en la incorporación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (A.F. 6.1.1).

La inclusión de esos elementos en el PND es un avance en la implementación del A.F. sin embargo, la desactualización del PMI y el incumplimiento de esa actualización limita el potencial de incorporar mediante planes, programas y proyectos al Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual es un cumplimiento sin correspondencia total con las disposiciones del A.F.

2.1.3. Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia

El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO–, fue creado en el A.F. como una herramienta para contribuir con la transparencia en la implementación, facilitar el seguimiento y la verificación del PMI, así como de los recursos invertidos en la implementación (A.F., 6.1.5).

El SIIPO permite hacer seguimiento cuantitativo y cualitativo a la implementación del A.F. Durante el periodo de observación del presente informe, de los 517 indicadores del PMI a los que se le hace seguimiento en el SIIPO, 19 aún no cuentan con ficha técnica (A.11, A.35, A.36, A.83, B.390, C.242, D.291, D.304, F.465, B.MT.2, C.MT.4, C.MT.5, A.35P, A.36P, A.83P, C.E.6, C.E.9, D.E.9, D.E.12), lo que significa que desde la publicación del Duodécimo informe de Verificación de la Secretaría Técnica no ha habido avances en la inclusión de fichas técnicas en los indicadores del SIIPO, por lo cual esta disposición está en incumplimiento.

La ST señaló en su Duodécimo informe que 11 de los 19 indicadores que no tienen ficha técnica deben ser revisados en el marco de la CSIVI. durante el periodo de observación del presente informe esos 11 indicadores (A.11, A.35, A.35.P, A.36, A.36P, B.390, C.242, D.291, D.304) no fueron presentados para su revisión.

En informes anteriores, la ST ha señalado que el SIIPO tiene al menos dos limitaciones: la primera es la carencia de las fichas técnicas de los indicadores asociados a los planes nacionales y los diferentes programas del A.F y la segunda, que el sistema no presenta desagregación territorial de la información por lo que no es conocer los avances, retrasos o dificultades en la implementación de manera diferenciada por región PDET o por entidad territorial.

La primera limitación persiste, en la medida en que no se registran avances en la aprobación de fichas técnicas ni una armonización con las iniciativas de política del nuevo gobierno; y frente a la segunda, la ST registra un avance pues el SIIPO cuenta hoy con una desagregación según el “enfoque poblacional y territorial contenido en el Acuerdo [que] incluye las metas trazadoras para el cumplimiento de los objetivos estratégicos estipuladas en el Plan Marco de Implementación” (SIIPO, 2023, consultado el 12 de diciembre de 2023). Esta desagregación debe, sin emargo, aplicarse a los indicadores existentes de forma integral, incluyendo la captura de la información.

En este sentido, el pasado 22 de noviembre el Departamento Nacional de Planeación anunció la actualización de la plataforma Sinergia que permite hacer seguimiento a las herramientas de planeación como el DNP. Si bien la plataforma ya contaba en su versión anterior con un módulo que permitía conocer los avances en materia de implementación de los indicadores del PMI asociados al Plan Nacional de Desarrollo vigente, en la nueva versión de Sinergia a la fecha de publicación del presente informe aún no reflejaba tales avances para el PND 2022-

2026 (Departamento Nacional de Planeación, 2023, consultado el 21 de diciembre de 2023).

2.1.4. Mecanismos Internacionales de Verificación

Con el A.F., fue creado un mecanismo de verificación con un componente internacional que tiene como su principal tarea “comprobar el estado y avances de la implementación [de los acuerdos], identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación” (A.F. 6.3). Ese componente está integrado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente Internacional de Verificación de la CSIVI y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–.

Frente a la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, el A.F., estipuló un mandato inicial de tres años para su funcionamiento. Durante el periodo de observación del presente informe, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas prorrogó ese mandato el 30 de octubre de 2023 y hasta el 31 de octubre de 2024, en la resolución 2704 de 2023 (Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 30 de octubre de 2023).

El mandato de la Misión ha sido prorrogado en cinco oportunidades y ampliado en dos: inicialmente, el A.F. (6.3.3) estipulaba que esa Misión verificaría la implementación de los puntos 3.2 y 3.4. Posteriormente, en la resolución 2574 del 11 de mayo de 2021, el mandato de verificación de la Misión fue ampliado para:

“[verificar] el cumplimiento y la implementación de las sanciones que la Jurisdicción Especial para la Paz imponga a las personas que determine que hayan reconocido verdad detallada y plena y responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas...” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 11 de mayo de 2021).

El 11 de enero de 2023, en la Resolución 2673, el mandato de la Misión fue nuevamente ampliado para verificar “la implementación del punto 1 [Reforma Rural Integral] y el punto 6.2 [Capítulo Étnico] del Acuerdo Final”. (Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 11 de enero de 2023).

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas ha presentado en total 25 informes al Consejo de Seguridad. Durante el periodo de observación del presente informe, el Secretario General presentó cinco informes. En su último informe, dado a conocer el 26 de diciembre de 2023, el Secretario General afirma que

“Al conmemorar el séptimo aniversario del Acuerdo Final, el Gobierno, las antiguas FARC-EP y actores políticos y de la sociedad civil mostraron un renovado com-

Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 30 de 2024

promiso con su implementación. Es otra alentadora demostración de la determinación de Colombia de consolidar la paz”.

Y añadió que

“(…) celebro que se hayan completado procesos clave de planificación y diseño, por ejemplo en el marco de la reforma rural integral y el proceso de reincorporación, y confío en que las entidades con responsabilidades de implementación los traduzcan ahora en resultados concretos”.

En una declaración a la prensa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Colombia el 20 de julio de 2023 el Consejo manifestó que “Los miembros del Consejo de Seguridad reiteraron su pleno y unánime apoyo al proceso de paz en Colombia. Resaltaron la importancia de asegurar la implementación integral del Acuerdo Final de Paz”. (Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2023).

La ST señala que los Notables Verificadores, el expresidente del gobierno de España, Felipe González y el expresidente de la República Oriental del Uruguay, José ‘Pepe’ Mujica no han recibido un encargo o llamados directamente por parte del Gobierno Nacional para activar su papel en el marco del A.F. La ST conoció que la CSIVI solicitó en al menos una oportunidad al Ministerio de Relaciones Exteriores que una comunicación formal para informar a los gobiernos de España y de Uruguay informando sobre la intención de reactivar el papel de los notables, sin embargo, a la fecha de cierre de este informe, la ST no conoce si esa comunicación ha sido en efecto enviada. La no activación de los notables puede significar una oportunidad perdida para la resolución de las controversias que surjan en la fase de implementación y la identificación de propuestas dirigidas a su resolución y para el impulso del Acuerdo particularmente en términos del apoyo internacional a su cumplimiento.

Esta Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación reinició el pasado septiembre y sus tareas de verificación gracias al apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz.

La Secretaría Técnica está avanzando en la creación de un Mecanismo de Articulación que permitirá que la ST conozca información sobre eventos de implementación e información de contexto en el proceso de la implementación en el territorio gracias a las instancias que interactúan en la CSIVI (la IEANPE, la IEM y los dos componentes de la CSIVI),

Con el presente informe, la ST ha publicado 13 informes sobre la implementación integral del A.F., seis informes de verificación sobre el Enfoque de Género y tres sobre el Enfoque Étnico, además de un informe sobre la implementación del A.F. en las 16 subregiones PDET en abril de 2022.

La ST no ha recibido información útil en materia de la implementación del A.F., de manera periódica y oportuna del apoyo técnico en los términos en los que lo establece el A.F. (6.3.2).

2.1.5. Herramientas de difusión y comunicación

El punto 6.5 del A.F. estipula tres herramientas de difusión y comunicación “para generar confianza y credibilidad frente al Acuerdo Final” (A.F. 6.5): las Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación (Emisoras de Paz) en FM, de interés público, clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto; un espacio en la televisión institucional y una estrategia de difusión en redes sociales sobre el Acuerdo y su implementación.

El espacio en la televisión institucional y la estrategia de difusión en redes sociales sobre el A.F. y su implementación son disposiciones que ya están cumplidas. Durante el periodo de observación del presente informe salieron al aire cuatro nuevas Emisoras de Paz en: Tumaco, Nariño; Fundación, Magdalena; San José del Guaviare, Guaviare y San Vicente del Caguán, Caquetá. Con estas cuatro emisoras, que habían sido aprobadas para entrar en funcionamiento para la fecha de corte del Duodécimo Informe de Verificación de la ST, se completan 16 emisoras en funcionamiento, con lo que restan cuatro emisoras por salir al aire para cumplir con el compromiso de las 20 establecido en el A.F. La entrada en funcionamiento de las cuatro emisoras restantes está previsto para el año 2024 (RTVC, 7 de febrero de 2023).

263

2.1.6. Conclusión

La implementación de los **mecanismos de implementación y verificación** inició, pero tiene **retrasos, incumplimientos importantes** e inclusive algunas **controversias** que limitan el cumplimiento, en correspondencia, con el A.F.

La ST destaca la importancia de que los asuntos de la implementación del A.F., se sigan en la CSIVI en el marco de la dinámica de sus reuniones periódicas. Sin embargo, la ST considera que la CSIVI podría tener un sistema de gestión y capacidades normativas, articulación con las instituciones de gobierno y recursos físicos, humanos y suficientes para mejorar su gestión y actuar oportunamente para impulsar Acuerdo y hacer seguimiento a los compromisos que se acuerdan en la Comisión.

La ST hace énfasis en la importancia de reactivar el papel de los Notables Verificadores sobre todo en lo que tiene que ver en su capacidad para hacer pronunciamientos sobre el estado de la implementación y resolver las controversias que se presenten entre las partes.F. De cualquier forma, la ST destaca que, con excepción de los Notables Verificadores, los mecanismos internacionales de verificación operan según lo estipulado en el A.F y que el Consejo de Seguridad de las

Naciones Unidas manifestó su apoyo unánime a la implementación del A.F., hecho que se demuestra con la quinta extensión del mandato de la Misión de Verificación en Colombia.

La coordinación de las tareas de la implementación del A.F. en el Gobierno Nacional no está en cabeza de un funcionario con rango de ministro o con capacidad de ordenación del gasto o nominación de equipo. Aunque la ST reconoce los anuncios en materia de declaración de voluntad del Presidente de la República sobre devolver a ese o esa funcionaria esas capacidades, no se conoce de una decisión administrativa que materialice tal decisión, lo que limita la capacidad de acción y coordinación del gobierno en esa materia.

La falta de una revisión del PMI no sólo es un incumplimiento sino que hace que las necesidades de la implementación no estén acordes con la situación económica, de contexto, de planeación, normativa y fiscal del país. La ST llama a que esa revisión -que según lo estipula el A.F., debe ser anual-, se termine lo más pronto posible, para que un PMI basado en la evidencia de las evaluaciones de los programas y proyectos de implementación (como el PNIS) y con una actualización bajo el contexto actual sirva para avanzar en la segunda parte de la implementación. El PMI revisado debe incluir indicadores que permitan un seguimiento más preciso a la implementación, retirar aquellos que ya están cumplidos o de imposible cumplimiento y ajustar los que no sean lo suficientemente precisos.

2.2. Tema 2: Implementación normativa

1.1.1. Análisis

Para su implementación, el A.F. estipuló la expedición de 107 normas, de las cuales 73 ya fueron expedidas, 64 durante el segundo Gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), siete durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022), y dos en el corrido de la administración de Gustavo Petro, que corresponden a: i) el Acto Legislativo 03 de 2023 que crea la Jurisdicción Agraria y Rural (pendiente de promulgación y reglamentación) y ii) la adopción del sello “Colombia Destinos de Paz” mediante la Resolución 0217 de 2023 del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia (MINTIC), pensado para las “víctimas del conflicto armado, firmantes del acuerdo de paz, desmovilizados en armas, población en proceso de sustitución de cultivos de uso ilícitos; que elaboren, transformen o comercialicen un bien o servicio vinculable a la cadena de valor del turismo” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 22 de diciembre de 2023)

Así, están pendientes por adoptar 34 normas (31,7%), el Punto 1 es el que presenta un mayor rezago en cuanto a su implementación normativa con 19 normas pendientes de trámite (51,3% del total de las 37 normas estipuladas para ese punto); seguido del Punto 2, con siete normas (20,5% del total de las 34 normas estipuladas para ese punto) pendientes de trámite; el punto 4 con tres normas pendientes de trámite (8,8% el total de las 34 normas estipuladas para ese punto), y los puntos 6 y 7 con una norma pendiente (2,9% el total de las 34 normas estipuladas para estos dos puntos):

Normas pendientes de trámite para la implementación del A.F.

Punto	Norma
1	Servicio público de adecuación de tierras
1	Crédito y financiamiento agropecuario
1	Seguro agropecuario
1	Ley de tierras
1	Reformas a las CAR
1	Adjudicación de pequeña propiedad en áreas de reserva forestal
1	Turismo en zonas de posconflicto
1	Desembargo de recursos para infraestructura educativa
2	Veeduría ciudadana y observatorios de transparencia
2	Reforma Política
2	Reforma electoral
2	Ley de participación y regulación de la protesta pacífica
4	Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores
4	Estatuto de Estupefacientes - Estatuto de lucha contra el crimen organizado
1	Mejorar la remuneración por proyectos de interconexión para la energía rural
1	Régimen simplificado de contratación para la implementación del Acuerdo
1	Consejo de Ordenamiento Territorial
2	Revisión de funciones y conformación de consejos territoriales de planeación

6	Modificación a la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (PND)
1	Ajustes al SIBEN
1	Ajustes al Consejo Superior de la Administración del Suelo Rural
1	Seguridad alimentaria
5	Reforma a la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas)
1	Infraestructura de salud para zonas rurales
4	Creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de Drogas Ilícitas
2	Creación del canal de televisión cerrada para partidos y movimientos políticos y organizaciones
2	Emisoras comunitarias
1	Seguridad social para zonas rurales
1	Formación para el trabajo rural
1	Mecanismos de protección del cesante rural
1	Educación técnica y tecnológica para la ruralidad

Fuente: Elaboración propia con información de la FIP (2023).

También fueron llevadas a cabo una serie de audiencias públicas sobre la implementación del A.F. y la hoja de ruta del Gobierno para su implementación; municipios PDET y su estado en términos humanitarios, conflictos de tierra, homicidios y altos índices de violencia; y retos del A.F. y el rol del campesinado en el marco del PND.

2.2.2. Conclusión

En lo que tiene que ver con la implementación normativa, el estado de implementación se mantiene **iniciado, con avances**, pero con **atrasos** según el cronograma definido en el A.F. y en **correspondencia parcial e incumplimientos**. La ST reitera los negativos efectos que tiene la falta de trámite de las normas necesarias para la implementación del A.F. La falta de trámite de estas normas es un incumplimiento a lo establecido en el punto 6.1.10 del A.F., dado que debían iniciar su aplicación durante el primer año de implementación del Acuerdo, afectando la secuencia de la implementación de otras disposiciones. De estas normas prioritarias aún sin trámite se destacan la Reforma Política, el Tratamiento Penal Diferenciado y la reforma de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas). Sin embargo, la ST desta-

ca la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural en la primera legislatura de 2023 como un avance en materia de implementación normativa.

2.3. Tema 3: Financiación

El A.F. (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). En su Duodécimo Informe de Verificación, la ST presentó un seguimiento a la financiación y asignación de recursos para la vigencia de 2022 y la programación presupuestal dentro del Presupuesto General de la Nación para 2023. En este Informe, la ST presenta un seguimiento a la financiación y ejecución de recursos para la vigencia 2022 y 2023; y la programación presupuestal dentro del Presupuesto General de la Nación para 2024.

2.3.1. Análisis

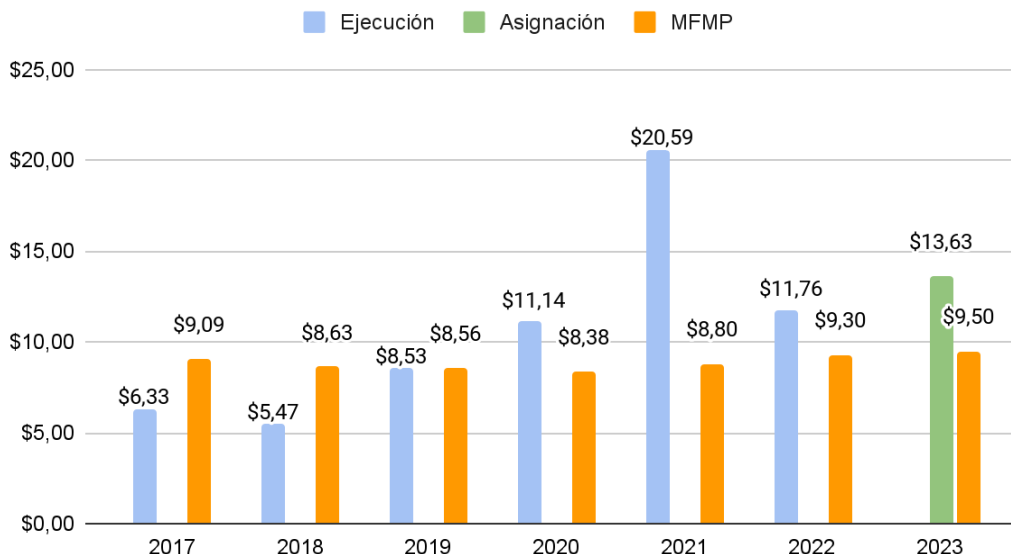
Cumplimiento de las metas de financiación del A.F. y ejecución 2017 a marzo 2023

Durante el periodo comprendido entre enero de 2017 y marzo de 2023, la Contraloría General de la República reportó la ejecución de \$77,45 billones, a (precios de 2023) para la implementación del A.F., lo que corresponde al 52,7% de lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- de 2017 para los 15 años de implementación del A.F. (\$147 billones a precios de 2023), lo que supone un **cumplimiento** de lo establecido en ese Marco de Planeación articulado al PMI de A.F. El ritmo de ejecución aceleró: entre 2021 y 2023, la ejecución presupuestal supera lo establecido en el mismo MFMP siendo la vigencia 2021 la de mayor ejecución con \$20,59 billones, es decir, cerca de 2.3 veces superior a lo estipulado allí (CGR, 2023). Para 2022 la ST encontró que hubo una disminución de 43% (\$8,83 billones) en los recursos ejecutados en la implementación (\$11,76 billones); sin embargo, esa ejecución fue superior en 26% a los \$9,30 billones previstos en el MFMP para esa vigencia.

Para 2023, la programación de recursos para la implementación fue de \$13,63 billones, superior en 43% a lo previsto en el MFMP (\$9,5 billones), y 15% mayor a lo ejecutado en la vigencia 2022, \$11,76 billones a precios constantes de 2023, como se puede observar en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Ejecución 2017-2023 frente a programación MFMP de los recursos para la implementación (cifras en billones de pesos a precios constantes 2023).

Ejecución 2017-2022 y asignación 2023 frente al MFMP



Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

La gráfica deja ver que la implementación financiera se aceleró a partir de 2021 con ejecuciones presupuestales superiores a la asignación establecida en el MFMP, y con un sobrecumplimiento de la ejecución financiera, en todos los casos, luego del 2020, con un máximo en 2021.

Desde el inicio de la implementación del A.F., la mayoría de los recursos invertidos han estado orientados a la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI–. En el MFMP 2017, con el que se hizo la programación de recursos para la implementación del A.F. a 15 años, el Punto 1 representa el 85% de los recursos; seguido por el Punto 4 (con el 6%); los Punto 2 y 5 (con el 3%); del Punto 3 (con el 1%); y finalmente, del Punto 6 con una asignación del 0%.

Para 2023, se programaron \$10,76 billones para la implementación del Punto 1 correspondiente al 79% de la asignación total de los recursos destinados a la implementación del A.F. para la vigencia. Al Punto 4, en el periodo 2017-2022 se le asignaron el 9% de los recursos destinados a la implementación, mientras que para la vigencia 2023 hubo una reducción importante en la asignación, con la asignación del 3% del total de los recursos para la implementación. Para el Punto 6, en la programación para la vigencia 2023, la ST resalta el aumento de recursos destinados a este punto, \$0,94 billones correspondientes al 7% del total programado, frente al 2% de los periodos previos.

Tabla 1. Ejecución de los recursos para la implementación del A.F. vs. programación MFMP (cifras en billones de pesos constantes de 2023)

Punto del A.F.	MFMP ESTIMADO A 15 AÑOS	Ejecución 2017-202 2	Programación 2023	Participación MFMP	Participación Ejecución 2017-2022	Participación Programación 2023
1. Reforma Rural Integral	\$125,40	\$45,13	\$10,76	85%	71%	79%
2. Participación Política	\$4,90	\$1,07	\$0,13	3%	2%	1%
3. Fin del Conflicto	\$2,20	\$4,64	\$0,69	1%	7%	5%
4. Solución al Problema de Drogas	\$9,40	\$6,00	\$0,43	6%	9%	3%
5. Víctimas del Conflicto	\$4,90	\$5,71	\$0,68	3%	9%	5%
6. Implementación y Verificación	\$0,00	\$1,26	\$0,94	0%	2%	7%
Total	\$146,80	\$63,81	\$13,63	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría General de la República.

269

En la Tabla 2, la ST recopila la apropiación vigente y el presupuesto ejecutado (obligado) por entidad para la vigencia 2023 en gastos de funcionamiento. Para la vigencia 2022, la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– fue la entidad con menor porcentaje de ejecución (63,6%). Para esa misma vigencia, las demás entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. tuvieron un avance de ejecución de recursos de funcionamiento superior al 90% del total apropiado. Para la vigencia 2023, la apropiación de la ADR aumentó en 32% con respecto a la vigencia anterior; sin embargo, esa fue nuevamente, como en 2022, la entidad de las que tienen responsabilidades en la implementación del A.F., que reportó la menor ejecución, con el 34,7% del total asignado. Para la misma vigencia, toda la apropiación de la Comisión de la Verdad (\$5.900 millones) fue asignada a gastos de funcionamiento, reportando una ejecución de 61,2%, sin embargo, la ejecución presupuestal se redujo significativamente respecto de la vigencia 2022, al pasar de \$50.360 millones a \$3.620 millones (-88,6%). Esto es consistente con la reducción en la asignación presupuestal a esta entidad debido a que la Comisión de la Verdad entregó su Informe Final el 28 de junio de 2022, culminando así su mandato.

Para la vigencia 2023, hubo una ejecución de recursos de funcionamiento en las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. del 87,1% frente a lo apropiado, lo que indica que quedaron sin ejecutar \$273.594 millones. Sin embargo, debido al aumento en la asignación presupuestal de las entidades de \$1,58 billones en 2022 a \$2,12 billones en 2023 (33,7%), la ejecución presupuestal en gastos de funcionamiento aumentó en 22,06% (de \$1,52 billones a \$1,85 billones).

Tabla 2. Ejecución de los recursos de funcionamiento para la implementación del A.F. por entidad para la vigencia 2023 (cifras en millones de pesos constantes de 2023)

Entidad en PGN	Apropiación Vigente 2022	Obligación 2022	Porcentaje de ejecución 2022	Apropiación Vigente 2023	Obligación 2023	Porcentaje de ejecución 2023
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	\$244.833	\$221.149	90,33%	\$263.068	\$212.886	80,92%
Agencia de Renovación del Territorio	\$55.728	\$52.305	93,86%	\$58.703	\$54.836	93,41%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	\$64.268	\$61.893	96,31%	\$71.624	\$70.411	98,31%
Agencia Nacional de Tierras	\$34.198	\$32.414	94,78%	\$73.525	\$54.695	74,39%
Agencia de Desarrollo Rural	\$38.104	\$24.220	63,56%	\$92.025	\$31.910	34,68%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$772.770	\$753.408	97,49%	\$1.060.150	\$972.440	91,73%
Centro de Memoria Histórica	\$13.885	\$12.968	93,40%	\$15.407	\$14.893	96,66%
Jurisdicción Especial para la Paz	\$228.229	\$224.748	98,47%	\$390.545	\$346.561	88,74%
Comisión de la Verdad	\$52.107	\$50.360	96,65%	\$5.900	\$3.612	61,22%
UBPD	\$84.659	\$83.094	98,15%	\$93.783	\$88.892	94,78%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2022 e Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2023 (MHCP).

Tabla 3. Ejecución de los recursos de inversión para la implementación del A.F. por entidad para la vigencia 2023 vs 2022

Entidad en PGN	Apropiación Vigente Inversión 2022	Obligación Inversión 2022	Porcentaje de ejecución Inversión 2022	Apropiación Vigente Inversión 2023	Obligación Inversión 2023	Porcentaje de ejecución Inversión 2023
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	\$3.000	\$1.270	42,33%	\$2.500	\$2.500	100,00%
Agencia de Renovación del Territorio	\$46.209	\$41.760	90,37%	\$74.209	\$62.458	84,17%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	\$214.982	\$208.354	96,92%	\$354.958	\$338.003	95,22%
Agencia Nacional de Tierras	\$271.339	\$215.571	79,45%	\$1.776.414	\$1.457.687	82,06%
Agencia de Desarrollo Rural	\$223.008	\$146.498	65,69%	\$601.453	\$351.812	58,49%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$1.398.957	\$1.320.911	94,42%	\$1.700.174	\$1.570.618	92,38%
Centro de Memoria Histórica	\$53.790	\$24.625	45,78%	\$34.465	\$24.184	70,17%
Jurisdicción Especial para la Paz	\$166.820	\$140.812	84,41%	\$177.667	\$154.580	87,01%
Comisión de la Verdad	\$28.969	\$26.402	91,14%	-	-	-
UBPD	\$59.296	\$53.843	90,80%	\$71.397	\$58.704	82,22%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2022 e Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2023 (MHCP).

La ST resalta que el presupuesto de inversión para las agencias con responsabilidades en la implementación del A.F, aumentó casi en el doble en 2023 frente a 2022, al pasar de \$2,46 billones a \$4,79 billones, un aumento de 94,34%, muy superior a la inflación de precios al consumidor de 2022 (13,12%). Las principales agencias en las cuales aumentó el presupuesto son: la Agencia Nacional de Tierras que aumentó en más de cinco veces, al pasar de \$271.339 millones en

2022 a \$1,77 billones y la Agencia de Desarrollo Rural, que casi que triplicó su presupuesto, al pasar de \$223.008 millones a \$601.454 millones. Sin embargo, la ST encontró que se contrajo el presupuesto para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–, de \$3.000 millones a \$2.500 millones (-16,67%) y para el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH–, de \$53.790 millones a \$34.365 millones (-35,93%).

Respecto de la ejecución del presupuesto para la inversión de las agencias con responsabilidades en la implementación del A.F., en 2023, la ST señala que se obligó el 83,88% del total, correspondiente a \$4.02 billones, lo que indica que no fueron ejecutados \$772.690 millones: la ST resalta que tres de las agencias alcanzaron una obligación superior al 90%; cuatro agencias una obligación superior al 80% y sólo la Agencia de Desarrollo Rural obligó recursos por menos del 60%, como se observa en la Tabla 3. Pese a la contracción del presupuesto para la ARN, en 2023 se ejecutaron la totalidad de los recursos asignados, lo que significó un aumento de 96,8% en la ejecución, al pasar de \$1.270 millones a \$2.500 millones, pues en 2022 esa agencia ejecutó el 42,33% del total asignado. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la segunda entidad de mayor ejecución presupuestal para 2022, con una obligación del 95,22% del total asignado, aumentó su ejecución significativamente, al pasar de \$208.354 millones a \$338.003 millones (62,23%), consistente con el aumento en su asignación presupuestal de 65,11%. La ST resalta que el único componente que registró una contracción en la ejecución presupuestal para la inversión fue el CNMH, con una disminución de 1,79% (al pasar de \$24.625 millones en 2022 a \$24.184 millones en 2023). Sin embargo, esa entidad alcanzó una ejecución del 70,17% del total en 2023 frente a una ejecución del 45,78% en 2022. La menor ejecución del CNMH es consistente con la reducción en la asignación presupuestal arriba mencionada.

Presupuesto General de la Nación 2024

El 18 de octubre de 2023 fue aprobado por el Congreso de la República el Presupuesto General de la Nación –PGN– 2024 por \$502,6 billones de pesos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023), un aumento de 18,9% frente al aprobado para la vigencia fiscal 2023 (\$422,8 billones); este crecimiento es considerablemente superior a la inflación de 2023, de 9,28%, lo que representa una expansión real del gasto público.

En la Tabla 4, la ST recopila la asignación presupuestal para 2024 frente a la de 2023 para las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F., que incluye dos adiciones presupuestales al PGN en 2023. La Tabla 4 muestra que hay un aumento sustancial en el presupuesto asignado a la Agencia Nacional de Tierras tanto para gastos totales como para su presupuesto de inversión

que, en ambos casos, casi que se duplicó. Otra de las entidades que tuvo un aumento significativo en el presupuesto asignado fue la Unidad de Atención y Reparación integral a las Víctimas, con un aumento del 57.8% en el presupuesto y un 39,8% en el presupuesto de inversión.

Tabla 4. Asignaciones del PGN 2023 y 2024, cifras en millones de pesos

Entidad en PGN	Total PGN 2023 + Adición y Modificaciones + Proy. Cierre	PGN 2023 + Adición y Modificaciones + Proy. Cierre (Inversión)	Total PGN 2024	PGN 2024 (Inversión)	Variación Anual Total	Variación Anual Inversión
ARN	\$265.733	\$2.500	\$320.320	\$2.117	20,5%	-15,3%
ART	\$132.975	\$74.209	\$144.236	\$74.472	8,5%	0,4%
Unidad de Restitución de Tierras	\$428.374	\$354.958	\$473.663	\$399.023	10,6%	12,4%
Agencia Nacional de Tierras	\$1.855.665	\$1.776.414	\$5.215.974	\$4.943.238	181,1%	178,3%
Agencia de Desarrollo Rural	\$694.122	\$601.453	\$1.001.732	\$894.893	44,3%	48,8%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$2.760.324	\$1.700.174	\$4.356.970	\$2.376.888	57,8%	39,8%
Centro de Memoria Histórica	\$49.552	\$34.465	\$55.755	\$38.743	12,5%	12,4%
Jurisdicción Especial para la Paz	\$568.212	\$177.667	\$690.092	\$189.400	21,4%	6,6%
Comisión de la Verdad	\$5.900	-	-	-	-	-
UBPD	\$165.180	\$71.397	\$183.781	\$76.394	11,3%	7,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Ejecución Acumulada a noviembre de 2023 y Ley PGN 2024 (MHCP).

A pesar de los incrementos presupuestales en la mayoría de las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F., la ST señala que hay un aumen-

to menor a la inflación de precios al consumidor de 2023 (9,28%) para la ART, lo que representa una reducción en términos reales del presupuesto. La ST resalta además que por tercer año consecutivo hay una reducción en el presupuesto de inversión para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), de \$9.066 millones en 2021 a \$3.000 millones en 2022, y de \$2.500 millones en 2023 a \$2.117 millones para 2024, una reducción de 15,3%.

Tabla 5. Gasto Acuerdos de Paz PGN 2024 por punto del acuerdo, cifras en miles de millones de pesos

Punto del A.F.	Total presupuestado	% Participación en PGN
1. Reforma Rural Integral	\$12.106	81%
2. Participación Política	\$186	1%
3. Fin del Conflicto	\$611	4%
4. Solución al Problema de Drogas	\$850	6%
5. Víctimas del Conflicto	\$1.080	7%
6. Implementación y Verificación	\$137	1%
Total Gasto Acuerdos de Paz	\$14.970	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de Ley PGN 2024.

274

En la Tabla 5, se observa que para la vigencia de 2024, el 81% de los recursos asignados para la implementación del A.F. en el PGN se destinaron a la implementación del Punto 1. A la implementación del Punto 2 y del Punto 6 les fue asignado el 1% de los recursos destinados a la implementación del A.F en el PGN de 2024.

El 22 de noviembre de 2023 el Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento del Acto Legislativo 03 de 2023, aprobó la creación de un tribunal y cinco juzgados de circuito para la Jurisdicción Agraria y Rural (Consejo Superior de la Judicatura, 2023).. Esta jurisdicción tendrá un costo aproximado de entre \$128 y \$137 mil millones anuales según el Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). El 3 de enero de 2024, el Consejo Superior de la Judicatura comenzó la fase inicial de implementación de la Jurisdicción Agraria con la creación del Distrito Judicial Agrario y Rural de Tunja. La ST no conoce el valor exacto que el gobierno destinará en la vigencia 2024 a esta jurisdicción.

Plan Plurianual de Inversiones

Con el Plan Nacional de Desarrollo también fue aprobado el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), que “proyecta el plan de inversión y las fuentes de financiación

para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación, 2023), en el que se incluyó el Plan Cuatrienal de Implementación, según lo establecido en el A.F. y en el Acto Legislativo 01 de 2016 que afirma que “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Pluri-anual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz” (Congreso de Colombia, 2016).

Los recursos de inversión previstos para la implementación del A.F. para el cuatrienio 2022-2026 aumentaron significativamente en términos reales (a precios constantes de 2022), frente al cuatrienio 2018-2022, al pasar de \$43,6 billones a \$50,5 billones; un aumento del 15,81%. Este mayor presupuesto para inversiones proviene principalmente del aumento en los recursos del PGN destinados a la implementación del A.F. que aumentaron en 43,24% (al pasar de \$14,2 a \$20,4 billones); por el aumento en el Sistema General de Participaciones que aumentó en 2,97% (de \$16,5 a \$17 billones); y por el aumento, aunque en menor medida, de los Recursos Propios Territoriales (que pasaron de \$1,6 a \$1,9 billones).

Tabla 6. PPI 2018-2022 vs. PPI 2022-2026 recursos para la implementación del A.F. por fuente de recursos¹ (Cifras en billones de pesos a precios constantes de 2022).

Fuente	PPI	PPI
	2018-2022	2022-2026
PGN	14,2	20,4
SGP	16,5	17
SGR	6,0	4
Obras por impuestos	-	2,8
Privados	3,2	-
Cooperación Internacional	5,2	2,7
Recursos propios territoriales	1,6	1,9
PGN - Transferencias para la inversión	-	1,7
Total	43,6	50,5

Fuente: Elaboración propia con base en información del PPI del Departamento Nacional de Planeación.

¹ Según el documento del PPI se presentan los recursos privados “como fuente adicional a la financiación que contribuye a la implementación del Acuerdo de Paz”

Sin embargo, como lo muestra la Tabla 6, hubo una reducción de \$2 billones, de \$6 billones a \$4 billones (33,8%), en los recursos provenientes del Sistema General de Regalías y en los recursos provenientes de la cooperación internacional que cayeron de \$5,2 a \$2,7 billones (47,75%); los recursos provenientes del sector privado destinados a la implementación del A.F., cayeron en 7,96% (de \$3,2 billones a \$2,9 billones). La ST no conoce información sobre la asignación presupuestal de inversiones del mecanismo de Obras por Impuestos y de Transferencias para la inversión (de las diferentes carteras) del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2018-2022.

La ST resalta que hubo cambios de composición en el PPI para el período 2022-2026 pues se incluyó el mecanismo de Obras por Impuestos, que concentra el 5,54% de los recursos, y la fuente de financiación de “Transferencias para la inversión” del PGN que aporta el 3,37% de los recursos. Sin embargo, disminuyó la participación de la cooperación internacional en el presupuesto de inversiones cuatrienal que pasó de una participación del 11,1%, en el PPI 2018-2022, a una participación de 5,54% en el PPI 2022-2026. La ST señala como una oportunidad de mejoramiento la dinamización de la participación de la cooperación internacional por medio de nuevos mecanismos de inversión, oportunidad de mejoramiento que la ST ha hecho en anteriores informes.

La ST resalta que para todos los puntos del A.F., excepto para el 5, se sostuvo la financiación. Como se observa en la Tabla 7 en el Punto 6 el presupuesto para la inversión aumentó considerablemente de \$6.000 a \$370.000 millones (6.067%); en el Punto 4, aumentó de \$54.000 millones a \$1,47 billones (2.619%); en el Punto 2, se triplicó la asignación para inversión que pasó de \$108.000 a \$390.000 millones (261%). Para el Punto 5, la inversión se contrajo en 63,1%, al pasar de \$4,51 a \$1,67 billones. Según el PPI 2022-2026 aún están pendientes por asignar \$3,3 billones para la implementación del A.F.

La ST resalta que si bien el PPI permitirá impulsar la implementación del A.F., debido al aumento real de los recursos de inversión, la contracción de los recursos de inversión en términos reales para la implementación del Punto 5 representa una reversión en materia de la implementación. Si bien la Comisión de la Verdad entregó su Informe Final y con ello concluyó su mandato (extendido el 1 de octubre de 2021 por siete meses por la Corte Constitucional) en junio de 2022, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) ejecutó \$380.594 millones a precios de 2022, lo que no es consistente con la reducción de \$2,85 billones que registra el PPI 2022-2026 (DNP, 2023).

Tabla 7. PPI 2018-2022 vs. PPI 2022-2026 por puntos del A.F. ²(Cifras en miles de millones de pesos a precios constantes de 2022)

Punto del A.F.	PPI 2018-2022	PPI 2022-2026
1. Reforma Rural Integral	\$31.470	\$41.698
2. Participación Política	\$108	\$390
3. Fin del Conflicto	\$940	\$1.553
4. Solución al Problema de Drogas	\$54	\$1.468
5. Víctimas del Conflicto	\$4.512	\$1.665
6. Implementación y Verificación	\$6	\$370
Contingentes	\$6.049	\$3.300
OCAD PAZ	\$3.594	
Total	\$46.736	\$50.444

Fuente: Elaboración propia con base en información del PPI del Departamento Nacional de Planeación.

Ejecución y programación de recursos por fuente de financiación

277

El A.F. establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F. 6.1.1, p. 197). En desarrollo de este compromiso, el PMI cataloga seis fuentes para financiar la implementación del A.F.: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Participaciones, (iii) el Sistema General de Regalías, (iv) los Recursos de la cooperación internacional, (v) los recursos propios de las entidades territoriales, y (vi) los recursos del sector privado (PMI, 2018, p. 211).

El PGN ha sido la principal fuente de recursos para financiar la implementación del A.F., como se estableció en el PMI en 2018, con una participación del 61,6% (\$39,04 billones de 2023) para el periodo 2017-2022. En segundo lugar, se encuentra el SGR con una participación del 16,6%, seguido por los recursos de cooperación internacional con 15,3% de participación. Para la vigencia 2022, se ejecutaron \$11,76 billones en la implementación del A.F., lo que representa un 26% adicional frente a la meta de ejecución prevista en el MFMP (CGR, 2023).

² La ST señala que en el PPI 2018-2022 se incluyó en la asignación por puntos del acuerdo los recursos provenientes del OCAD PAZ, que en principio obedecen a recursos del Sistema General de Regalías, pues es el órgano “responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final” (MHCP, 2023). La ST no conoce la distribución de inversiones provenientes del OCAD PAZ por puntos de A.F.

Para el periodo 2017-2022, se ejecutaron para la implementación del A.F. \$63,41 billones, a precios de 2023, un sobrecumplimiento del 108%. El periodo donde hubo mayor ejecución fue 2021 cuando hubo un sobrecumplimiento de más dos veces lo programado en el MFMP. El PGN reportó una ejecución más de dos veces superior (212%) frente a lo previsto en el MFMP, mientras que, SGR alcanzó un 95% de la ejecución. Por su parte, SGP es el de mayor atraso en términos de ejecución presupuestal, con el 7%. El PGN y la Cooperación Internacional son las únicas fuentes de ingreso que han cumplido la programación.

Tabla 8. Ejecución de los recursos para la implementación del A.F. vs. programación MFMP (cifras en billones de pesos constantes de 2023)

Fuente	MFMP 2017-2022	Ejecución 2017-2022	% Ejecutado	Participación MFMP	Participación total recursos ejecutados
PGN	18,44	39,04	212%	31%	62%
SGR-PAZ	11,09	10,52	95%	19%	17%
SGP	16,6	1,18	7%	28%	2%
Obras por Impuestos	2,12	1,09	51%	4%	2%
Entidades territoriales	3	1,89	63%	5%	3%
Cooperación internacional	7,42	9,69	131%	13%	15%
Total	58,67	63,41	108%	100%	100%

278

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

El XIII Informe de la ST no incluye la proyección para la vigencia 2023 ya que el Séptimo Informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría General de la República (CGR) no lo incluye. Tampoco se encuentra en ese documento información sobre la planeación y ejecución de recursos del Componente de Paz del PND.

A continuación, se detallan los aspectos más importantes de la ejecución del gasto por fuente de financiación con énfasis en la vigencia 2022 y la programación para 2023:

- Presupuesto General de la Nación –PGN–

El PGN representa la principal fuente de financiación para la ejecución de recursos para la implementación del A.F. Esta fuente

agrupa los recursos de la nación destinados a la implementación, incluyendo los recursos administrados por el “[Fondo Colombia en Paz] FCP, que son distribuidos de la denominada [informalmente] “Bolsa Paz” por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE– y reportados al Ministerio de Hacienda (ST, 2021, p.348).

Por medio de esa fuente en el periodo 2017-2022 se ejecutaron \$39,04 billones a precios de 2023 de los cuales \$32,14 billones (82%) corresponden a inversión. En la vigencia 2022, se ejecutaron \$8,9 billones, menor en 25% a los \$11,84 billones ejecutados en 2021. De la ejecución en 2022, \$7,66 billones (86%) se destinaron a 141 proyectos de inversión; el 25% de esa ejecución correspondió al proyecto “Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional”; y \$1,25 billones a gastos de funcionamiento (CGR, 2023).

La Tabla 9 muestra las 16 entidades que han aportado el 81% de la ejecución de recursos del PGN destinados a la implementación del A.F. en el periodo 2018-2022 (CGR, 2023):

Tabla 9. Ejecución del PGN por entidad para el periodo 2018-2022 (en millones de pesos corrientes de 2023)

Entidad	Total recursos de inversión 2018-2022	Total recursos PGN (inversión + funcionamiento 2018-2022)	% participación
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	\$4.850.200	\$4.850.200	20%
Ministerio de Educación Nacional	\$2.489.772	\$2.954.939	12%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$939.327	\$1.404.070	6%
Fondo Colombia en Paz -FCP-	\$330.171	\$1.174.632	5%
Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-	\$486.048	\$1.223.395	5%
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$1.155.199	\$1.155.199	5%
Ministerio del Trabajo	\$815.815	\$817.700	3%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$1.574.279	\$1.574.279	6%
Instituto Nacional de Vías -INVIAS-	\$674.715	\$674.715	3%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$814.093	\$814.213	3%
Ministerio de Minas y Energía	\$792.620	\$792.620	3%
Policía Nacional	-	\$564.077	2%
Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-	\$555.148	\$555.148	2%
Agencia de Renovación del Territorio -ART-	\$294.108	\$445.520	2%
Agencia Nacional de Tierras -ANT-	\$552.852	\$561.853	2%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-	\$6.371	\$363.136	1%

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

La entidad con mayor participación en la ejecución de recursos para la implementación del A.F del PGN en el periodo 2018-2022 es el ICBF, con 20%. La ARN ejecutó el 1% del total de los recursos para la implementación de origen en el PGN. En esa entidad, sólo el 2% de su asignación fue destinada a inversión. El SENA representa el 5% de ejecución de recursos del PGN destinados a la implementación, en esa entidad toda la asignación de recursos del PGN para la implementación es destinada a inversión.

En 2022 ocho entidades sumaron la ejecución del 81% del total de recursos del presupuesto de inversión del PGN destinado a la implementación del A.F. (CGR,2023). El valor de inversión se muestra en Tabla 10:

Tabla 10. Total del valor de inversión del PGN por entidad para el periodo 2022 (en millones de pesos corrientes de 2023)

Entidad	Valor	% participación
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	\$2.016.551	26%
Ministerio de Transporte	\$1.317.952	17%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$895.493	12%
Ministerio de Educación Nacional	\$877.288	11%
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$353.782	5%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas Para Zonas no Interconectadas -IPSE-	\$257.049	3%
Ministerio de Minas y Energía	\$254.931	3%
Agencia Nacional de Tierras -ANT-	\$216.107	3%

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo Informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

La entidad con mayor ejecución en inversión para la implementación del A.F., es el ICBF con \$2 billones correspondientes al 26% de los recursos invertidos del PGN; seguido del Ministerio de Transporte con una inversión de \$1 billón (17%). El SENA invirtió en proyectos para la implementación \$257 mil millones, correspondientes al 3% de los recursos ejecutados. La ST no encontró información acerca de los recursos ejecutados por el ICBF y el SENA diferenciados en los recursos implementados en proyectos de paz y proyectos correspondientes a la oferta usual del Gobierno. La ST no conoce si se han asignado recursos de paz a

otros proyectos como la ST alertó oportunamente en anteriores informes (ST, 2022a).

Los recursos destinados por punto del A.F. para la vigencia 2021 y 2022 se distribuyeron según se observa en la Tabla 11:

Tabla 11. Distribución de los recursos PGN (funcionamiento + distribución) por punto del A.F.

Punto del A.F.	Ejecución 2021	Ejecución 2022
1. Reforma Rural Integral	79,5%	78,8%
2. Participación Política	0,7%	1,4%
3. Fin del Conflicto	5,1%	3,3%
4. Solución al Problema de Drogas	6,6%	0,5%
5. Víctimas del Conflicto	7,1%	15,3%
6. Implementación y Verificación	1,0%	0,7%

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

En las vigencias 2021 y 2022, la mayoría de los recursos para la implementación de origen en el PGN fueron ejecutados para el Punto 1 (79,5% y 78,8% respectivamente). En 2021, los puntos con menor ejecución de recursos fueron el Punto 2 con 0,7% de participación y el Punto 6, con 1% de participación. La ST resalta que, para la vigencia 2022, hubo una reorganización de la ejecución de los recursos por punto, pues el punto con menor ejecución fue el Punto 4 con 0,5% (antes 6,6%), lo que es consistente con una menor ejecución en la implementación de ese punto. Asimismo, hubo un aumento en los recursos destinados al Punto 2, que pasó a 1,4%; y al Punto 5 que pasó de 7,1% a 15,3%.

Obras por impuestos

En el banco de proyectos de la ART hay 230 proyectos presentados entre 2018 y junio de 2023 por un monto acumulado de \$1,68 billones, estos se encuentran financiados por 122 contribuyentes a través del mecanismo de Obras por Impuestos. Esto representa un aumento de 92 proyectos frente a los reportados en el XII Informe de Verificación de la ST de diciembre de 2022.

Durante 2022, se gestionó la mayor cantidad de proyectos a través de ese mecanismo desde 2018 (64) por \$491.053 millones. El Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS– aprueba anualmente un cupo de aprobación de proyectos para ser financiados a través del mecanismo de Obras por Impuestos. Durante

2022, hubo un aumento del cupo máximo de aprobación para financiación de proyectos por el mecanismo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP– al pasar de \$250 mil a \$500 mil millones debido al número de solicitudes de vinculación. Para la vigencia 2023, el cupo aumentó en 60% frente a 2022 a \$800 mil millones (CGR, 2023), un aumento superior a la inflación de 2023 (9,28%).

En 2023 a través de Obras por Impuestos se financiaron mayoritariamente proyectos de infraestructura de transporte (56%), seguido por educación (27%), agua y saneamiento básico (12%) y en una menor proporción a energía (4%), adaptación al cambio climático/pagos por servicios ambientales (0,4%), y salud (1%) (CGR, 2023).

Obras por Impuestos ha permitido la ejecución de proyectos en 25 departamentos, no obstante, en 10 de ellos se concentra el 81% de las inversiones (principalmente Antioquia, Arauca, Cauca y Tolima). 120 proyectos de Obras por Impuestos se ejecutaron en subregiones PDET (59%) y los 110 proyectos restantes en zonas No PDET (41%) (CGR, 2023).

La ST resalta un aumento del cupo máximo de aprobación de proyectos para ser financiados por el mecanismo de obras por impuestos por parte del CONFIS del 100%, pasando de \$250 mil millones en 2021 a \$500 mil millones en 2022. Este aumento es superior a la inflación de precios al consumidor para 2021 (5,62%) por lo que representa una expansión real. Para 2023, el aumento del cupo por parte del CONFIS fue del 60%, también superior a la inflación de precios al consumidor (13,12%).

Por su parte, la Contraloría General de la República reitera, en su Séptimo Informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones, asimetrías en la distribución de recursos y la falta de oportunidad de participar a otras regiones con necesidades sociales importantes. Aunque cabe resaltar que departamentos como Antioquia y Sucre ofrecen apoyo a los proyectos presentados desde las alcaldías y la Gobernación que se ve reflejado en el nivel de inversiones que han alcanzado (CGR, 2023).

Sistema General de Regalías –SGR–

A través de esta fuente se han aprobado \$37 billones a precios de 2023 desde el 2017 hasta febrero de 2023, de los cuales, el 34% se dirigió a asignación regional; 22% a asignación municipal; 21% a asignación paz y 11% a las asignaciones departamental y ciencia, tecnología e innovación (CGR, 2023).

Entre 2017 y 2022 el OCAD PAZ aprobó, con recursos del SGR, 911 proyectos por \$9,9 billones a precios de 2023. Durante el periodo 2021-2022, aprobó

\$5,7 billones a precios de 2023, equivalentes al 57,6% total de los recursos de regalías que financiaron los proyectos durante este periodo (CGR, 2023).

La ST resalta que, de los 911 proyectos aprobados en el OCAD Paz, 537 están en ejecución por 7,5 billones; 26 proyectos por \$183 mil millones están aún sin contratar y 348 proyectos por \$2,2 billones están terminados.

La Procuraduría General de la Nación reporta que, en el periodo 2017 a marzo de 2023, existen 150 proyectos en el OCAD Paz reportados con presuntas irregularidades. De estos, 101 tienen ausencia de procedimientos de contratación en la utilización de los recursos del SGR, principalmente en Antioquia, con 14 proyectos (Procuraduría General de la Nación, 2023).

El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio y de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), ha llevado a cabo la evaluación técnica de los proyectos presentados en la convocatoria No.1 del OCAD Paz para el bienio 2023-2024 (SGR, 2023). La Secretaría Técnica del OCAD Paz dio a conocer el 14 de diciembre la lista de proyectos que han alcanzado el puntaje mínimo para integrar la lista de elegibles que incluye 150 proyectos por \$1,3 billones distribuidos en 16 subregiones PDET.

Cooperación Internacional

Por medio de la fuente de financiamiento de cooperación internacional se ejecutaron, en el periodo 2017-2022, \$9,69 billones de pesos a precios constantes 2023 para la implementación del A.F. La vigencia 2022 aportó el 4% de los recursos totales para la implementación del A.F. para esa fuente (\$456.513 millones) que corresponden al 47% de lo proyectado en el MFMP 2017 para la vigencia (\$955.409 millones) (CGR, 2023).

La ST advierte que la participación de esta fuente de financiamiento se ha reducido en los últimos años; en 2021 aportó \$1,5 billones, mientras que en 2022 la financiación se redujo a \$456.513 millones, una reducción del 70% frente a lo asignado en 2021. La ST considera, como lo ha hecho en anteriores informes, una oportunidad de mejoramiento la de “dinamizar nuevamente la participación de la cooperación internacional a través de nuevos mecanismos de inversión” (ST, 2021, p.353).

Entre 2017 y 2022 la mayoría de recursos destinados a la implementación del A.F., provenientes de la cooperación internacional estuvieron destinados al Punto 1 (36%), seguido del Punto 4 (23%), el Punto 5 (15%), el Punto 2 (11%) y, finalmente, el Punto 6 (7%). Para la vigencia 2022 la ejecución de recursos se destinó en un 46% al Punto 2, en un 28% al Punto 5, en un 15% al Punto 1 y en un 6% al Punto 3 (CGR, 2023).

La CGR resalta la importancia de que la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC– haga ajustes en su gestión para mejorar la calidad de la información que reporta sobre los recursos recibidos de los cooperantes que hasta el momento es parcial, incompleta y deficiente (CGR, 2023).

Sistema General de Participación –SGP– y Recursos de las Entidades Territoriales

Por medio del mecanismo de recursos propios, reportado por las Entidades Territoriales, en el periodo enero 2017 a marzo 2023, se reporta la ejecución de \$1,89 billones y, en la vigencia 2022, de \$590.543 millones. Para 2023, hubo una reducción del 15% por un valor de \$503.823 millones (CGR, 2023).

En cuanto al SGP, para el 2022 la CGR reportó la ejecución de \$784.158 millones, para un total de \$5.101 billones ejecutados en el periodo 2017 a marzo 2023 (CGR, 2023), como se puede observar en la Tabla 12.

Tabla 12. Distribución de los recursos de SGP y Recursos de las Entidades Territoriales de 2017 a marzo 2023

Punto del A.F.	Recursos Propios	SGP
1. Reforma Rural Integral	73%	87%
2. Participación Política	-	3%
3. Fin del Conflicto	-	0%
4. Solución al Problema de Drogas	10%	0%
5. Víctimas del Conflicto	13%	10%
6. Implementación y Verificación	-	0%

285

Fuente: Elaboración propia con base en el “Séptimo informe Sobre la Ejecución de los Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

La CGR señala que existe un subreporte por parte de las entidades territoriales, que hay una baja cantidad de municipios y departamentos que reportan información y que además la calidad de la información reportada es deficiente (CGR, 2023).

2.3.2. Conclusión

La ST encontró que de acuerdo con los compromisos de financiación estipulados en el Punto 6 del A.F, durante los últimos cuatro años se ha cumplido con lo proyectado en el MFMP 2017. La ST también resalta que, desde 2020, ha habido una ejecución de recursos superior a la establecida en el MFMP 2017 y, que para 2023, la programación de recursos también es superior a lo establecido.

Respecto de la ejecución del PGN 2023, la ST encuentra que la Agencia de Desarrollo Rural reporta una ejecución de recursos de funcionamiento menor al 35% de lo programado. La ejecución de recursos de funcionamiento en las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. fue del 87,1%, por lo que quedaron sin ejecutar \$273.594 millones. La ST además encontró que respecto del presupuesto destinado a la inversión, tres de las diez agencias con responsabilidad en la implementación ejecutaron más del 90% de lo programado; cuatro agencias ejecutaron más del 80%, una agencia más del 70% y sólo una agencia ejecutó menos del 60% de lo programado. La ST además señala que hubo un aumento significativo en la ejecución presupuestal de las agencias de 84,4%, sin embargo, se alcanzó una ejecución del 83,88%, faltando por ejecutar en 2023 \$772.690 millones.

En cuanto al PGN aprobado por el Congreso de la República para 2024 la ST resalta que la asignación presupuestal aumentó para las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F., con excepción de la Agencia de Renovación del Territorio que sufrió una contracción significativa y por tercer año consecutivo, lo que representa un obstáculo a la implementación del A.F. y aumenta el ya elevado riesgo de desfinanciación de esa entidad, lo que impactaría también la implementación del A.F. en los PDET y de los programas en el marco de la RRI, lo que podría llevar a un atraso a la implementación del A.F.

La ST encontró que, con base en la información del PPI 2022-2026, hay un aumento real en la programación de recursos de inversión destinados para la implementación del A.F. Sin embargo, también encuentra una contracción real de los recursos de inversión para la implementación del Punto 5, lo que supondría un riesgo de desfinanciación.

En cuanto a las fuentes de financiación definidas en el PMI, el PGN es la fuente con mayor participación en la financiación del A.F., como se establece en el A.F. lo cual supone un cumplimiento a su implementación, y desde el inicio de la implementación del A.F. hasta diciembre de 2022 se han ejecutado \$39,04 billones, superando los recursos planeados en el MFMP 2017. En segundo lugar, se encuentra el SGR con una participación del 16,6%; esta fuente presenta un avance frente a lo estipulado, con una ejecución del 95% de los recursos de esa fuente desde el inicio de la implementación. Por su parte, los recursos de Cooperación Internacional representan el 15,3% de la financiación. El PGN y la Cooperación Internacional son las únicas fuentes de financiación que han cumplido con lo establecido dentro del MFMP 2017. El SGP es la fuente de financiación con mayor retraso habiendo ejecutado solo el 7% de lo estipulado. La ST destaca que el mecanismo de Obras por Impuestos ha cobrado relevancia frente a lo reportado en sus anteriores informes; durante el periodo de observación del presente informe se aprobaron 92 proyectos nuevos respecto al anterior informe entre abril de 2022 a junio 2023 (26 en 2023) y hubo un aumento del cupo máximo de aprobación de

proyectos para ser financiados por el mecanismo de obras por impuestos por parte del CONFIS del 100%.

3. Enfoques transversales

3.1. Enfoque de género

Sobre la financiación destinada a la implementación del Enfoque de Género, la ST encontró que entre 2017 y 2022 el 6% de la ejecución presupuestal destinada a la implementación del A.F. se destinó al Enfoque de Género del punto 6 (CGR, 2023). Por otra parte, la ST resalta que, entre 2016 y el 31 de diciembre del 2022, se han apropiado un total de \$1,7 billones de fuentes de financiación como recursos de cooperación internacional no reembolsables y el Presupuesto General de la Nación, de los que ha sido ejecutado, en promedio anual, el 36% (Procuraduría, 2023, p.659). La ST hace un llamado sobre la exclusión de los recursos para la implementación del Enfoque de Género del A.F. en los informes de la Contraloría General de la República, dado que en el último informe la información se presentó de manera reducida y generalizada y no con información desagregada por cada punto del A.F. Esta ausencia de información representa un obstáculo para identificar avances y retrocesos a la implementación tanto del Enfoque como en su transversalización, dado que la ST no encontró información desagregada por cada punto del A.F.

En materia de recursos de inversión destinados a los indicadores de género, la ST encontró una reducción en la apropiación de recursos del Presupuesto General de la Nación -PGN- entre la vigencia 2021 y 2022, al pasar de cerca de \$110.000 millones en 2021 a cerca de \$40.000 en 2022, una reducción de 64% (Procuraduría General de la Nación, 2023, p. 660). Por otro lado, la ST encontró que la Contraloría General de la República reportó que, entre las vigencias 2020 a 2022, fueron destinados \$642.126 millones del PGN marcados con Enfoque de Género, de los cuales \$146.155 millones fueron para la vigencia 2022 (Contraloría N°2023EE0228496, 2024). La ST no pudo identificar si hubo aumento o reducción en el presupuesto destinado al Enfoque, dado que la Contraloría no desagregó esa información por vigencias.

Además, la ejecución de los recursos apropiados también disminuyó en 21,1 puntos porcentuales, al pasar de 42,1% en 2021 a 21% en 2022 (una reducción del 50,11% del presupuesto para el Enfoque de Género ejecutado en el 2021) (Procuraduría, 2023, p. 660); la ST hace el llamado sobre la ausencia de datos

exactos por parte del informe de la Procuraduría, dado que no ofrece el total de los recursos apropiados y ejecutados.

La ST reitera, como lo ha hecho en informes pasados, la necesidad de que las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. utilicen marcadores específicos para identificar los recursos asignados específicamente a la implementación del Enfoque de Género. La Procuraduría General de la Nación también señaló que “se evidencia que, para la mayoría de los indicadores de género, no se tienen asignaciones específicas a nivel de recursos del presupuesto General de la Nación, pues la mayoría de las entidades no reportan información presupuestal a nivel de indicador, sino a nivel de transversalización del Enfoque de Género” (Procuraduría, 2023, p. 660). Adicionalmente, de los fondos internacionales que también aportan a la implementación del Enfoque de Género como el Fondo Europeo para la Paz, no ha asignado nuevos recursos para desarrollar el tercer pilar estratégico de su financiación, Inclusión poblacional: mujeres, jóvenes y grupos étnicos (CGR, 2023).

El A.F. señala en el Punto 6 que “el enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo” (A.F., 2016, p.194). La ST encontró que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer elaboró un informe sobre “el avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final” (DNP, 2023). Sin embargo, la ST no conoció información sobre avances u obstáculos a la transversalización del enfoque, por lo que no puede afirmar que haya avances en relación a esta disposición.

El Plan de Desarrollo 2022-2026 reconoce la necesidad de incluir los enfoques Diferencial y de Género de manera que permita destinar los recursos al cumplimiento de los compromisos del Enfoque de Género; entre las iniciativas con las que cuenta el plan está la creación del Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género, la Política de Salud para las Mujeres y el Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (FIP, 2023). Sin embargo, la ST recalca la necesidad de claridad respecto de la distribución de recursos para la creación e implementación de estos programas. La ST resalta que el pasado 25 de noviembre, fue presentado el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (SALVIA) por la Vicepresidencia de la República.

En materia institucional, la ST destaca la creación de la Dirección para la Garantía de los Derechos de las Mujeres en el marco de la consolidación del Ministerio de Igualdad, en junio de 2023. Esta dirección tiene como función:

Formular estrategias, lineamientos y medidas para la aplicación del enfoque diferencial, interseccional y de género, tanto en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Durade-

ra, las instancias derivadas de este y las recomendaciones de la Comisión [de la Verdad] (Decreto 1075, 2023, p.15)

La ST además resalta la incorporación de una Dirección para la Garantía de los Derechos de la Población LGBTIQ+, la cual tiene como una de sus funciones “Formular políticas, lineamientos y estrategias para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las personas con discapacidad, diversas y la población LGTBIQ+” (Decreto 1075, 2023, p.23). Sin embargo, la ST señala que el Decreto no da a entender que la atención a esta población hace parte del Enfoque de Género del A.F., restringiéndolo únicamente a las mujeres.

En general, la ST ha identificado problemas que se presentan en la transversalización del Enfoque de Género como la falta de información sobre asignaciones específicas y fuentes de financiación, y la diferencia de datos entre varias fuentes de información sobre la ejecución presupuestal para la implementación del Enfoque de Género.

3.2. Enfoque Étnico

El Punto 6 del A.F. incluye el Capítulo Étnico (A.F. 6.2), el cual contiene una serie de salvaguardas para los seis puntos, incluyendo la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE– “para el seguimiento de la implementación de los acuerdos”. Esta instancia tendrá funciones como consultora representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI”, “sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen” (A.F. 2.3 p. 209). Este capítulo también incluye como salvaguarda, que las fuentes de financiación “no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas” (Ibíd).

En el mes de junio de 2023, fue creado el Viceministerio de Pueblos Étnicos dentro del Ministerio de Igualdad al que se ha encomendado la tarea de “coordinar, junto con la Vicepresidencia, las acciones relacionadas con la implementación del capítulo étnico”, a través de decreto presidencial (Naciones Unidas, 2023), debido a que las disposiciones establecidas en el A.F. para el Capítulo Étnico son las que representan un mayor retraso y nivel de incumplimiento (Contraloría General de la Nación, 2023).

El 20 de noviembre de 2023, el Gobierno Nacional y entidades estatales firmaron el “Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final” con el objetivo de “alcanzar al menos un 60 % de implementación del Capítulo pa-

ra el año 2026” (Naciones Unidas, 2023), este pacto implica la asignación de recursos necesarios para la implementación del Capítulo Étnico, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y la promoción de la participación de las comunidades étnicas en las decisiones relacionadas con la implementación. Igualmente, “establece directrices claras y acciones concretas para garantizar su exitosa implementación, desde la colaboración entre las partes involucradas y con el fin de fortalecer la inclusión, la justicia y el respeto a la diversidad étnica en el proceso de construcción de paz” (Presidencia de la República, 2023). Representantes de Estados Unidos y de México, países que acompañan la implementación del Capítulo Étnico, y el Representante Especial del Secretario General de la Misión de Verificación estuvieron presentes como observadores en la presentación del pacto.

La ST encontró que, de acuerdo con el trazador presupuestal de Paz establecido para los recursos del Presupuesto General de la Nación y el componente de marcación étnica, en el periodo 2018-2022, se orientaron a asuntos étnicos \$1,19 billones, lo cual equivale al 4,11% del total de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación destinados durante ese periodo a la implementación del A.F. (Contraloría General de la Nación, 2023). La ST resalta que, en agosto de 2023, la IEANPE recibió financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Naciones Unidas, 2023). Hasta septiembre de 2023, el Fondo Multidonante asignó \$5.403 millones de pesos para proyectos con Enfoque Étnico relacionados con la construcción del PDET Étnico del Chocó, la estabilización territorial con comunidades afrodescendientes y Awá, el apoyo a la participación de líderes y lideresas afrodescendientes e indígenas, la prevención de reclutamiento forzado de menores y la priorización étnica en las curules de paz (Fondo Multidonante, 2023).

Respecto a la garantía presupuestal, anual y oportuna, de la Alta Instancia Étnica, la ST destaca las siguientes actividades relacionadas, realizadas entre julio y septiembre de 2023: la reunión sobre el funcionamiento de las Altas Instancias en relación con el Fondo Multidonante; el desembolso del Fondo para el financiamiento de la IEANPE y por último, la implementación del plan de trabajo entre la CSIVI y las Altas Instancias (SIIPO, 2023).

En marzo de 2023, se llevó a cabo una reunión de planeación con voceros de la IEANPE, la Unidad de implementación del Acuerdo Final de Paz y el DNP para avanzar en la entrega de los reportes de SIIPO y en la apropiación de los indicadores del capítulo étnico y los avances y dificultades de las entidades en la implementación. La ST resalta las actividades asociadas a los proyectos gestionados por pueblos étnicos para la implementación del A.F; durante el 2023 se realizaron: comités técnicos para hacer seguimiento al convenio 2292 de 2022 celebrado entre el Ministerio del Interior y el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo; un comité para la validación, aprobación y asignación de recursos para propuestas relacionadas con asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (SIIPO, 2023).

En diciembre de 2023 la Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA) resaltó que “el 72% de los puntos relacionados con el Capítulo Étnico están en una etapa incipiente o ni siquiera han comenzado” (WOLA, 2023, p. 1). Frente al avance del cumplimiento en las metas de los indicadores del PMI, a partir de la revisión general del SIIPO, la ST reconoce que, a marzo de 2023, 96 indicadores étnicos cuentan con ficha técnica aprobada y cargada en SIIPO,. Adicionalmente, cuatro indicadores cuentan con ficha técnica en construcción por lo que no se reportan y 14 indicadores que, aunque tienen ficha técnica aprobada, no tienen reporte de avance (CGN, 2023) .

La ST encontró que el Ministerio del Interior es la entidad que más responsabilidad tiene con asuntos étnicos y es la que mayor atraso presenta en el cumplimiento del Capítulo: de 15 acciones a su cargo, nueve están incumplidas, las cuales están relacionadas con el liderazgo político y social, la seguridad y protección y la consolidación de programas culturales de comunidades étnicas (Procuraduría, 2023). Adicionalmente, la ST resalta que, en los diálogos interculturales sostenidos por la PGN, los representantes de los grupos étnicos afirmaron “no conocer y ni entender el SIIPO (...) la Procuraduría destaca que, este sistema tiene información imprecisa, incompleta y repetida” (Procuraduría, 2023, p. 726).

La Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, junto con la Vicepresidencia de la República, desarrolló la Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final . Durante 2023, para desarrollar la Estrategia se realizó una reunión entre el DNP y la IEANPE, y dos sesiones ampliadas de la CSIVI con la IEANPE; que buscan socializar los reportes de SIIPO y realizar el seguimiento del Capítulo Étnico y el Enfoque de Género de la Alta Instancia de Mujeres. (SIIPO, 2023).

Durante el segundo trimestre de 2023 y conforme a solicitud de la Contraloría General de la República al DNP acerca de los proyectos de inversión marcados con los trazadores “*Grupos Étnicos y Construcción de Paz*”, y al reporte de las entidades en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), fue posible verificar que todos los proyectos señalados con trazador de recursos para Grupos Étnicos en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI). El resultado de esta depuración alude a 34 proyectos con recursos para grupos étnicos será reportado en el informe de posconflicto, al Congreso de la República (SIIPO, 2023).

La ST señala que la implementación del Capítulo Étnico ha sido parcial y con retrasos con respecto a lo establecido en el A.F. Sin embargo, destaca dentro de los avances la creación del Viceministerio de Pueblos Étnicos, el desarrollo de la Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Imple-

mentación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final y la firma del Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. La ST resalta la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los indicadores étnicos que presentan retraso y la aprobación de las cuatro fichas técnicas pendientes por ser cargadas en el SIPO correspondientes al Capítulo Étnico.

3.3. Enfoque Ambiental

En cuanto al Enfoque Ambiental, el Fondo Colombia en Paz destinará \$26.651 millones para proyectos productivos que beneficiarán a 3.030 familias parte del PNIS. Los recursos serán ejecutados por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y provienen del recaudo del impuesto al carbono (Presidencia de la República, 2023).

4. Oportunidades de mejora

Tema 1. Mecanismos de verificación

292

- Reactivar el papel de los Notables Verificadores con el fin de contar con todas las herramientas previstas en el A.F., para la verificación y la solución de controversias en el desarrollo de la implementación.
- Ajustar las necesidades de la implementación a la realidad económica y fiscal del país resulta conveniente para hacer por primera vez la actualización del PMI y en adelante hacer dicha revisión una vez al año tal como lo estipula el A.F.
- Ajustar el PMI, con el apoyo del DNP, para que se articule con el PND y otros instrumentos de política pública como la Política de Drogas, y en el marco de la evaluación que rutinariamente adelanta el DNP de las políticas y programas de política implementados.
- Mejorar los sistemas de seguimiento, en especial el SIPO, para que en el marco de la revisión del PMI se aprueben las fichas técnicas de los indicadores que aún no las tienen, que se actualicen las 11 fichas técnicas pendientes de revisión en la CSIVI y que se modifiquen e incluyan nuevos indicadores para mejorar el seguimiento, lo que es una medida para fortalecer la transparencia en los procesos de implementación.
- Hacer más coherente la relación entre metas e indicadores en la plataforma SIPO con el fin de que no sea posible reportar al 100% el cumplimiento de

un compromiso del A.F. cuando en realidad no se ha terminado de implementar.

- Con el fin de conocer el estado de la implementación por regiones es importante que el SIPO cuente con información desagregada a nivel de municipios para conocer el estado de la implementación en cada uno de ellos y no de manera general exclusivamente para los municipios PDET.
- Aplicar a los indicadores existentes en la plataforma SIPO de forma integral, incluyendo la captura de la información el enfoque poblacional y territorial contenido en el Acuerdo.
- Mejorar los procesos de toma de decisiones en la CSIVI a través de un sistema de gestión que permita para cada compromiso establecer un responsable y un plazo para el cumplimiento.
- Reorganizar la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que la persona encargada de la coordinación de las tareas de implementación recobre la capacidad de ordenación del gasto y de nominación de un equipo de apoyo a la gestión, lo que impulsará la implementación del A.F., y contribuiría a solucionar cuellos de botella.
- Para facilitar los procesos de seguimiento y verificación y permitir su efectiva contrastación, resultaría importante retomar la producción de reportes de gestión por parte de la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz.

Tema 2. Implementación normativa

- Con el propósito de lograr el cumplimiento en materia de implementación normativa se requiere que el Gobierno Nacional priorice una agenda legislativa para la adopción de las normas que de implementación prioritaria con atraso, entre las que se encuentran el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, la reforma a la Ley 1448 de 2011 y la reforma política, entre otros.

Tema 3. Financiación

- Agregar una sección de paz en el MFMP permite que la planeación fiscal para la implementación del A.F., consistente con el PMI (incluso el revisado), permite asignar recursos como expresión material de las declaraciones públicas de compromiso gubernamental con el cumplimiento del Acuerdo y la aceleración de las disposiciones.
- Fortalecer la información brindada por parte de las entidades territoriales permite mejorar las herramientas, registro y transparencia de los datos de gasto y ejecución del SGP que es el componente de mayor atraso a la implementación del A.F.

- Es necesario diferenciar el reporte de la ejecución de los proyectos correspondientes a la implementación del A.F. por parte del ICBF y el SENA de los que pertenecen a la oferta usual del Gobierno, con el objetivo de evitar que se sobreestime la ejecución del A.F. por parte de estas entidades.
- Con el objetivo de mejorar el seguimiento a la ejecución de los recursos asignados a la implementación del A.F., incluir los trazadores presupuestales para la paz dentro de los informes mensuales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Enfoque de Género

- Con el objetivo de continuar con la implementación de la transversalización del Enfoque de Género, se necesita incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo una sección que corresponda al Enfoque.
- La implementación del A.F con Enfoque de Género se requiere que las entidades, en este caso la Contraloría General de la República, siga incluyendo en sus informes un Capítulo de Género. Aunque en su sexto informe sí existía una sección de género, esta no se encontró en su séptimo informe.
- Es necesaria la actualización sobre las actividades y la información asociada con la Alta Instancia de Género de Gobierno, para fortalecer la verificación del Enfoque de Género.
- Con el objetivo de abordar integralmente el Enfoque de Género en su implementación, es necesario que las entidades implementadoras contengan a la población con identidad de sexo y orientación sexual diversa.

294

Enfoque étnico

- Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los indicadores relacionados con el Enfoque Étnico, se requiere fortalecer la actualización de datos de los 75 indicadores que faltan por cumplir.

Bibliografía

- Contraloría General de la República (marzo de 2023). Séptimo informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 30 de octubre de 2023, disponible en:
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2704_sp_n2332680.pdf
- Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, 11 de enero de 2023, disponible en:
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/scr_26732023_colombia_sp.pdf
- Consejo Superior de la Judicatura (noviembre 22 de 2023). Consejo Superior de la Judicatura aprobó la creación de un tribunal y cinco juzgados de circuito para la Jurisdicción Agraria y Rural. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/consejo-superior-de-la-judicatura-aprobo-la-creacion-de-un-tribunal-y-cinco-juzgados-de-circuito-para-la-jurisdiccion-agraria-y-rural>
- Consejo Superior de la Judicatura (enero 3 de 2024) Consejo Superior de la Judicatura comienza primera fase de implementación de la Jurisdicción Agraria y Rural. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/consejo-superior-de-la-judicatura-comienza-primer-fase-de-implementacion-de-la-jurisdiccion-agraria-y-rural>
- Decreto 1775 de 2023. [Presidencia de la República]. Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. 29 de junio de 2023.
- DNP. (junio 16 de 2023). Departamento Nacional de Planeación. Revisado Diciembre 6, 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/3/28>
- Departamento Nacional de Planeación, 2023, Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida p. 217.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- El Espectador (septiembre 7 de 2023) Acuerdo de Paz: vuelve la Alta Consejería para implementarlo y sale Gloria Cuartas. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-farc-la-renuncia-gloria-cuartas-y-el-decreto-de-petro-para-crear-alta-consejeria/>
- El Tiempo (marzo 30 de 2023). Petro nombrará funcionario para que se encargue de implementación del Acuerdo. <https://www.eltiempo.com/politica/petro-nombrara-persona-para-que-se-encargue-de-implementacion-del-acuerdo-755187>
- FIP. (2023, Septiembre 25). *¿Hacia dónde va el acuerdo de paz?* Fundación Ideas para la Paz.
<https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3Abd6cd895-0954-38f8-97ef-7020806776f8>
- Fondo Multidonante (2023). Enfoque Étnico. Disponible en:
<https://www.fondonucol.org/elfondo>

- La Silla Vacía (noviembre 24 de 2023) Así va la implementación del Acuerdo de Paz en el gobierno Petro. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-va-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-el-gobierno-petro/>
- Marco Fiscal de Mediano Plazo. (junio 21 de 2017).
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2024. Disponible en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226999%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Acumulada a Noviembre de 2023. Disponible en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeNacion2023/ejecucionpresupuestal/noviembre
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Gobierno del Cambio radicó proyectos de ley para implementar la Jurisdicción Agraria en Colombia. Disponible en:
<https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-radico-proyectos-de-ley-para-implementar-la-Jurisdiccion-Agraria-en-Colombia.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de octubre de 2023, Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-prensa-25>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 22 de diciembre de 2023. Conozca el proceso de inscripción para obtener el Sello "Colombia: Destinos de Paz" Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/inscripcion-sello-colombia-destinos-de-paz#:~:text=El%20viceministro%20de%20Turismo%2C%20Arturo,de%20sus%20poblaciones%20beneficiarias%2C%20congregando>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (diciembre 14 de 2023) Antonia Urrejola, experta internacional en Derechos Humanos, entregó informe preliminar sobre los obstáculos para la implementación del acuerdo de paz de 2016. Disponible en:
<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/antonia-urrejola-experta-internacional-derechos-humanos-entrego-informe-preliminar>
- Misión de Verificación de la ONU en Colombia. (11 de mayo de 2021). Ampliación mandato Misión de Verificación de la ONU en Colombia aprobada por el Consejo de Seguridad el 11 de Mayo de 2021.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2704
- Naciones Unidas (septiembre de 2023) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. Disponible en:
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf
- Presidencia de la República (2023, Julio 26). Fondo Colombia en Paz destina \$26.651 millones del Impuesto al Carbono para proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Presidencia de la República. Disponible en:
<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Fondo-Colombia-en-Paz-destina-26651-millones-del-Impuesto-al-Carbono-para-230726.aspx>

- Presidencia de la República, 2023: Avanza la implementación, p. 15.
- Presidencia de la República, 30 de marzo de 2023, Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Puesto de Mando Unificado por la Vida en Mesetas, ETCR Mariana Páez. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Puesto-de-Mando-Unificado-por-la-Vida-en-Mesetas-ETCR-Mariana-Paez-230330.aspx>
- Procuraduría General de la Nación (noviembre de 2023). Quinto Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.
- RTVC (7 de febrero de 2023). Cuatro nuevas emisoras de paz, presentes en los territorios colombianos. <https://www.rtv.gov.co/noticia/nuevas-emisoras-de-paz-rtvc-2023>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo Final de Paz. (octubre de 2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo Final de Paz. (agosto de 2022a). Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, CINEP-Programa para la Paz y CERAC. (diciembre de 2022b). <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Duodécimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- SIIPO. (2023). *¿Cómo vamos en la implementación del Plan de Implementación (PMI)?* Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- SIIPO 2023 consultado el 12 de diciembre de 2023. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Sistema General de Regalías. (2023). Lista de elegibles convocatoria uno OCAD Paz. <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/OCADPAZ/Convocatorias/ListadeProyectosElegibles.aspx>
- W Radio (octubre 21 de 2023) Petro envió carta a la ONU ratificando su compromiso con la paz y criticó la JEP. <https://www.wradio.com.co/2023/10/21/petro-envio-carta-a-la-onu-ratificando-su-compromiso-con-la-paz-y-critico-la-jep/>
- WOLA. [@WOLA_org]. (2023). WOLA (@AWOLA_org). X.com. https://twitter.com/WOLA_org

**SOXEN
AZ**

Anexo 1. Siglas

AAI: Asistencia Alimentaria Inmediata
ACNUDH-OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ADR: Plan Departamental de Extensión Agropecuaria
AETCR: Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
A.F.: Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto
AFRODES: Asociación de Afrocolombianos Desplazados
ANT: Agencia Nacional de Tierras
ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART: Agencia de Renovación del Territorio
ASFADDES: Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos
CCJ: Comisión Colombiana de Juristas
CCOET: Comando Conjunto Estratégico de Transición
CERAC: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
Cinep/PPP: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por la Paz
CGR: Controlaría General de la República
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPRAT: Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CM: Catastro multipropósito
CNE: Consejo Nacional Electoral
CNGS: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR: Consejo Nacional de Reincorporación
CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDDHH: Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
CPEC: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación
CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.
CSM: Comisión de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la CEV
CTEP: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CTPRC/CTP: Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DAS: Departamento Administrativo de Seguridad
DD. HH.: Derechos Humanos
DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DIH: Derecho Internacional Humanitario
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DPS: Departamento de Prosperidad Social
DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
ECOMUN: Economías Sociales del Común
ELN: Ejército de Liberación Nacional
ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)
FCP: Fondo Colombia Paz
FEDEGAN: Federación Colombiana de Ganaderos
FGN: Fiscalía General de la Nación
FOMMUR: Fondo De Fomento para las Mujeres Rurales
FONVIVIENDA: Fondo de Vivienda
FRISCO: Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FT: Fondo de Tierras
GPAZ: Género en la paz
GRUBE: Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas.
HRU: Hoja de Ruta Única
IF: Informe Final de la Comisión de la Verdad
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos
IEANPE: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
INMLCF/INMLyCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
JEP: Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTIQ+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer, +
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAFAPO: Madres de Falsos Positivos
MAP: Mina Antipersonal
MEC: Mecanismo Especial de Consulta
MEE: Misión Electoral Especial
MFMP: Marcos Fiscal de Mediano Plazo
MOE: Misión de Observación Electoral
MOVICE: Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado
MSE: Municipios sin Explotar
MTSP: Mesa Técnica de Seguridad y Protección
MUSE: Municiones sin Explosionar
UNMVC/MVNUC: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia
NAR: Nuevas Áreas de Reincorporación
NARP: Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras
NN. UU./ONU: Organización de las Naciones Unidas

OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OCAD Paz: Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OXI: Obras por Impuestos
PAI: Plan de Acción Inmediata
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT: Planes de Desarrollo del nivel Territorial
PGN: Presupuesto General de la Nación
PGN: Procuraduría General de la Nación
PIRC: Plan Integral de Reparación Colectiva
PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PMI: Plan Marco de Implementación
PMU/PMUV: Puesto de Mando Unificado para la Vida
PNADDHH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNRRI: Planes Nacionales de Reforma Rural Integral
PNRSE: Política Nacional para la Reincorporación Social Económica
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNS: Planes Nacionales Sectoriales
PNN: Parques Nacionales Naturales
POSPR: Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PPI: Plan plurianual de inversiones
PSA: Pagos por servicios ambientales
RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento
RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil
RNFCIS: Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas
RPM: Ruta Pacífica de Mujeres
RRI: Reforma Rural Integral
RUV: Registro Único de Víctimas
SAE: Sociedad de Activos Especiales
SAT: Sistema de Alertas Tempranas
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
SESP: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección
SFVR: Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGP: Sistema General de Participaciones
SGPDA: Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la Alimentación
SGR: Sistema General de Regalías
SIIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIM: Sistema de Información Misional
SIRDEC: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
SISEP: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

SIVJNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNR: Superintendencia de Notariado y Registro
SRC: Sujetos de Reparación Colectiva
ST/STCIV: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
TOAR: Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador
TpC: Territorios para la Conservación
TPD: Tratamiento Penal Diferenciado
UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UEI: Unidad Especial de Investigación
UIA: Unidad de Investigación y Acusación
UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero
UNIPEP: Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNP: Unidad Nacional de Protección
UPRA: Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria
URT: Unidad de Restitución de Tierras
WCS: Wildlife Conservation Society
WWF: World Wildlife Fund
ZOMAC: Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC: Zonas de Reserva Campesina