

Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)

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



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez Coordinadora del equipo CINEP

Andrea Mayorga Moreno

Profesional de apoyo a la coordinación

Clara Ramírez Gómez y Javier Medina Bernal

Investigadores responsables del punto 1: Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez y Javier Benavides Torres

Investigadores responsables del punto 2: Participación Política

Vera Samudio Reyes y Ángela Ballesteros Gómez

Investigadoras responsables del punto 5: Víctimas

CERAC

David Aponte
Investigador

María Fernanda Arocha
Investigadora

David Correal
Investigador

Lisbeth Moller
Investigadora

Jorge A. Restrepo
Coordinador del equipo CERAC

Carolina Sánchez
Investigadora

Sebastián Uribe
Investigador

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

Febrero del 2018
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto



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

Índice

ANÁLISIS TEMÁTICO	2
Punto 1- Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI) (A.F. 1).	2
Punto 2- Participación Política: Apertura democrática para construir la paz. (A.F. 2).	4
Punto 3 - Fin del conflicto (A.F. 3).	7
Punto 4- Solución al problema de las drogas ilícitas. (A.F. 4).	12
Punto 5- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR) (A.F. 5).	17
Punto 6- Implementación, Verificación y Refrendación	19
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL “HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL”	1
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”	33
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 DEL ACUERDO FINAL: “FIN DEL CONFLICTO”	60
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 DEL ACUERDO FINAL: “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”	114
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO FINAL “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”	136
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 DEL ACUERDO FINAL: “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN”	174
ANEXOS	206
ANEXOS GENERALES	207
Anexo 1: Marco Metodológico (proyecto aprobado)	207
Anexo 2: Estructura del informe	209
Anexo 3: Siglas y glosario	211
ANEXOS PUNTO 1- REFORMA RURAL INTEGRAL	218
Anexo 1: Principales aspectos del Decreto Ley 902 de 2017	218
Anexo 2: Fondo de tierras. Recursos y bienes que lo constituyen	222

Anexo 3: Principales aspectos del decreto-ley 893 de 2017.....	223
Anexo 4: Zonas PDET, Departamentos y Municipios.....	224
Anexo 5: Mapa de Zonas PDET	228
Anexo 6: Reglas del Sistema General de Regalías para Implementación del Acuerdo Final.....	229
ANEXOS PUNTO 2- PARTICIPACIÓN POLÍTICA	232
Anexo 1: Conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	232
Anexo 2: Mapa de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	235
ANEXOS PUNTO 3 -FIN DEL CONFLICTO	236
Anexo 1: Producción normativa en materia de reincorporación.....	236
Anexo 2: Producción normativa en materia de garantías de seguridad.....	239
ANEXOS PUNTO 5- VÍCTIMAS.....	241
Anexo 1: Listado de normas.....	241
Anexo 2: Actos de reconocimiento de responsabilidades	245
Anexo 3: Contenidos normativos sobre Amnistías, Indultos y Tratamientos especiales	247
ANEXOS PUNTO 6- IMPLEMENTACIÓN VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN	250
Anexo 1: Producción normativa en materia de implementación, verificación y refrendación del A.F.	250

PRIMER INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

RESUMEN EJECUTIVO STCVI. CINEP-CERAC

PRESENTACIÓN

Este primer informe se presenta a los Verificadores Internacionales atendiendo al mandato dado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI- al Centro de Investigación y Educación Popular- CINEP y al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC, para que en su calidad de Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – STCVI- contribuyan al proceso de verificación e impulso al Acuerdo Final (A.F.) entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, hoy, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- FARC.

Igualmente, responde a los compromisos establecidos en el proyecto aprobado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, en el cual se estableció una periodicidad trimestral para los informes a los Verificadores, informe del que se deriva el pronunciamiento respectivo, puesto hoy a consideración de los expresidentes Felipe González y José Mujica.

El presente informe abarca el primer año de implementación del A.F. (noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017) con actualización de los eventos más significativos en los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018.

La estructura del Informe es temática, siguiendo la distribución acordada entre CINEP y CERAC, así: los puntos 1: “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, 2: “*Participación política: Apertura democrática para construir la paz*” y 5: “*Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*” han sido desarrollados por CINEP y los puntos 3: “*Fin del Conflicto*”, 4: “*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*” y 6: “*Implementación, verificación y refrendación*” han sido desarrollados por CERAC. Los temas, subtemas y disposiciones examinadas siguen la identificación establecida en la metodología del Instituto Kroc.

El informe tiene un carácter analítico, a partir del examen de diversas fuentes públicas y privadas, teniendo en consideración el contexto en el cual se desarrolla la implementación en general, y los compromisos en cada uno de los puntos, en particular. De esta forma se propone responder a los objetivos establecidos para la

STCVI, tanto en el A.F. como en el protocolo dado por la CSIVI. En cada uno de los puntos, se le da prioridad al análisis de los temas que se consideran pertinentes, señalando en el “estado o situación” si “se cumplió”, “se encuentra en implementación” o si hay un “incumplimiento”. Para las disposiciones que se encuentren “en implementación”, se les asigna un grado de implementación, así: iniciado con o sin avances, a tiempo o destiempo y el examen de correspondencia con lo establecido en el A.F. Se destacan los avances, si los hubiere, las controversias, recomendaciones de mejoramiento y los retos de corto, mediano y largo plazo, que permitan una adecuada implementación.

ANÁLISIS TEMÁTICO

Punto 1- Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI) (A.F. 1).

El primer punto del A.F aborda un aspecto de vital importancia para la construcción de un país más equitativo y democrático: el uso y la distribución de las tierras y el desarrollo de las zonas más alejadas y retrasadas del país. El problema de la tierra en Colombia ha sido motor y detonante de buena parte de las violencias que ha vivido el país; el acuerdo alcanzado en este aspecto tiene un espíritu reformista y de ampliación de la democracia.

Por ello, al analizar la implementación de la RRI, hay que tener en cuenta que buena parte de la concreción de acciones se dará en el mediano y largo plazo, pero que el periodo de inicio de implementación del A.F reviste una importancia fundamental por cuanto debe permitir sentar bases sólidas.

De allí que se estableciera que durante el primer año de implementación se debían desarrollar las leyes y normas de la RRI e iniciar la implementación de uno de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo rural, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-. Además, el gobierno debía diseñar e iniciar el desarrollo de un conjunto de Planes Nacionales en diversos aspectos como infraestructura física y comunitaria, servicios sociales y servicios productivos para la población rural.

A algo más de un año de la firma del A.F. el estado de implementación se califica como Iniciado con avances sin cumplimiento del plazo establecido, pues la implementación normativa, necesaria como base de la posterior implementación, ha sido incompleta y no se utilizaron al máximo las posibilidades que brindaba el

fast-track, como mecanismo legislativo especial. Así, solo una ley, la de innovación agropecuaria, fue aprobada por el Congreso; otras de gran importancia como la del Catastro Multipropósito no surtió todo el trámite legislativo y otras más, entre ellas la propia ley de tierras, que debe modificar la legislación vigente en la materia (Ley 160 de 1994) no ha sido aún presentada al Congreso, aunque sus diferentes versiones han generado un amplia polémica en la que se aprecian intereses y posiciones divergentes, dado que el control de la tierra, afecta el poder político, económico y social.

El enfoque territorial del A.F. busca una compleja transformación de la zona rural en aspectos sociales, institucionales y productivos: es una oportunidad para cerrar brechas sociales y territoriales, mediante la realización de inversión pública en concertación con la comunidad, de manera que se logre, progresivamente, una mayor convergencia de las zonas relativamente más atrasadas, se mejore su calidad de vida y se establezca un nuevo tipo de vínculos entre la ciudad y el campo. Además, los PDET significan una oportunidad de desarrollar mecanismos participativos para la planeación del desarrollo regional, aunque subsisten dudas, por lo acelerado del proceso, sobre si se logrará la participación efectiva de los actores que tradicionalmente han sido excluidos de la definición de los programas y proyectos.

Una vez la CSIVI definió los municipios priorizados para la implementación de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio –ART- trazó un cronograma de implementación. A 24 de enero de 2018, se habían convocado encuentros a nivel veredal en 101 de los 170 municipios priorizados, con un retraso de 40% sobre el cronograma propuesto (todos los municipios intervenidos a finales de diciembre de 2017). Los meses que vienen son cruciales por cuanto se deben consolidar las iniciativas veredales, paso previo a la construcción de los Pactos Municipales de renovación territorial y de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR- que desarrollan los planes en cada una de las 16 subregiones PDET.

La conclusión de la ruta propuesta por la ART, prevista para mayo de 2018, así como la garantía de financiación de los distintos componentes de los Planes de Acción, definirán en buena parte el rumbo que tome este punto que concreta la RRI en algunos de los municipios más afectados por el conflicto y con bajo grado de desarrollo económico y social.

Esto requiere también que se avance en el cumplimiento de los Planes Nacionales para la RRI, algunos de los cuales fueron creados por decreto-ley (electrificación

rural, vivienda, algunas medidas educativas, y de empleo público) y otros aún no se han desarrollado (Salud, Educación, por ejemplo), ya que estos planes hacen parte de la RRI y deben estar claramente articulados con los PDET.

Así mismo es necesario valorar los avances en materia de enfoques étnico y de género. En el primer caso, ha habido dificultades en la aplicación del mecanismo de consulta previa en la discusión de iniciativas legales. Así, el decreto 902 de 2017, por ejemplo, fue objeto de discusión en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas, y con los Rrom y existen las actas de protocolización correspondientes, pero el mecanismo utilizado en varias oportunidades con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras y afrodescendientes –mecanismo virtual y remoto- ha sido objeto de cuestionamiento. En materia de género las normas creadas, aunque incorporan un enfoque de género e incluso un trato preferente en el acceso, no tienen medidas afirmativas efectivas que busquen garantizar el efecto deseado.

El éxito de la RRI y por ende, el mejoramiento político, social y económico de la vida de los habitantes del campo colombiano, depende en buena parte de la capacidad de hacer una implementación integral de los distintos puntos del acuerdo –incluyendo la conclusión de la agenda legal y normativa-, de garantizar la máxima participación de las poblaciones del campo, con especial referencia a las mujeres y a las comunidades étnicas y de lograr la difícil articulación Nación-Territorio en su ejecución.

Punto 2- Participación Política: Apertura democrática para construir la paz. (A.F. 2).

El punto 2 del A.F. reconoce que la ampliación y cualificación de la democracia es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera en la medida que constituye un mecanismo de tramitación pacífica de conflictos y un camino hacia el desarrollo de una cultura de reconciliación, convivencia y no estigmatización. En este sentido, uno de sus principales objetivos es romper con la histórica relación que ha existido en el país entre armas y política a través de una serie de compromisos institucionales encaminados a brindar mayores garantías para la participación política por vías electorales, ciudadanas y directas (protesta social).

Estos compromisos abarcan tres grandes temas cuyos niveles de implementación son los que se evalúan en este informe.

Tema 1, *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final*. El informe destaca avances importantes a nivel de desarrollos normativos y acciones emprendidas por algunas instituciones del Gobierno, pero aún son insuficientes para frenar la violencia en contra de líderes sociales y de excombatientes y de sus familiares. Al margen del debate sobre las cifras, todos los conteos señalan que este tipo de violencia continúa y se ha agravado especialmente durante el primer mes de 2018. Una tendencia que de continuar comprometería la implementación del acuerdo en su conjunto.

Se identifican tres problemas de fondo que deben ser atendidos para revertir esta tendencia y se ofrecen las siguientes recomendaciones: (i) el despliegue de la Fuerza Pública que se ha concentrado en municipios críticos debe avanzar hacia intervenciones integrales de fortalecimiento de la institucionalidad local ajustadas a las realidades concretas de estos territorios; (ii) el Gobierno debe promover entre todos sus funcionarios una visión compartida acerca de la gravedad de la situación y la condena pública de este tipo hechos; y, (iii) el compromiso institucional debe reflejarse en la asignación de las partidas presupuestales necesarias, para que las nuevas instancias funcionen adecuadamente, y en garantizar que exista una mayor articulación entre ellas.

En el Tema 2, *Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa en los diversos niveles y temas*, se reportaron menores avances como resultado del limitado espacio legislativo con el que contó el Gobierno. Aunque se expidió el decreto por el cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales de Paz, que modifica una instancia que previamente ya existía, quedó pendiente de ser presentada y aprobada la ley de garantías para la promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social.

Un asunto de gran interés para las organizaciones y movimientos sociales que consideran que en la coyuntura actual no cuentan con garantías suficientes para desarrollar este tipo de actividades y de suma importancia para la implementación de lo acordado, pues tanto el A.F. como el enfoque de paz territorial que lo orienta, reconocen que la participación y movilización ciudadana son uno de sus principales fundamentos.

En cuanto al Tema 3, *Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable*, el

informe registra el hundimiento de la reforma política y el limbo jurídico en el que actualmente se encuentran las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP-.

La reforma política que el Gobierno presentó en mayo de 2017 y que buscaba introducir ajustes importantes a nivel electoral y del régimen de partidos políticos fue objeto de modificaciones por parte de quienes se oponían al proyecto inicial en el Congreso, a tal punto que terminó siendo más conveniente que se archivara. A pesar de esto, en el ambiente político quedó el mensaje de la urgencia de implementar este tipo de reformas en correspondencia con lo acordado, especialmente en lo referido a los órganos encargados de vigilar y sancionar el comportamiento de los legisladores. Este compromiso debería ser parte de las prioridades legislativas del próximo Congreso que se elige en marzo e inicia actividades el 20 de julio de este año.

Sobre las CTEP, el informe invita a superar el limbo jurídico en el que se encuentran y a promover una mayor deliberación pública acerca de su pertinencia en tanto política de reparación dirigida a los territorios y comunidades más fuertemente afectadas por el conflicto armado. También, llama la atención sobre la inconveniencia de algunas modificaciones que se le hicieron al proyecto inicial durante su paso por el Congreso pues limitan su potencial reparador: (i) la exclusión de todas las cabeceras municipales de los 167 municipios que componen las 16 circunscripciones porque restringe la posibilidad de que un número importante de votantes pueda participar; y, (ii) definir que únicamente podrán aspirar como candidatos por estas curules las víctimas que estén inscritas en el registro oficial del Estado, excluye a muchas otras que no se encuentran registradas por diversas razones, entre ellas, cuestiones asociadas a una falta de confianza en el Estado o a la persistencia de factores de inseguridad.

En cuanto al enfoque étnico y de género, aunque se registran avances normativos para la garantía de la participación paritaria de hombres y mujeres, y se destaca el desarrollo de medidas, en el diseño de las CTEP, para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos, aún se presentan vacíos importantes en la concreción de medidas de seguridad que garanticen la protección con enfoque étnico y de género para los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, hecho que resulta preocupante porque entre los líderes sociales que han sido asesinados se cuentan varios miembros de organizaciones indígenas y afrodescendientes.

En síntesis, aunque se registran avances y se identifican esfuerzos importantes por parte del Gobierno en este sentido, el balance de la implementación del punto 2 durante este primer año deja ver que persisten desafíos fundamentales en el corto plazo relacionados con la eliminación de la violencia en contra de líderes sociales y miembros del nuevo partido de la FARC y con el cumplimiento de medidas fundamentales como son las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz.

Punto 3 - Fin del conflicto (A.F. 3).

En términos generales, el estado de implementación del punto 3, según el criterio de la ST es **iniciado con avances, con retrasos, y en correspondencia total con lo acordado.**

- **Cese al Fuego Y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de Armas (DA) (A.F. 3.1)**

El punto 3.1 del Acuerdo Final contiene los parámetros, procedimientos y secuencias necesarios para hacer un proceso de cese el fuego estructurado, monitoreable y verificable. Las reglas que rigieron el Cese determinaron las acciones que los firmantes se comprometieron a suspender definitivamente, las cuales fueron verificadas por el Mecanismo Tripartito diseñado para ello. Incluyó igualmente medidas para el desplazamiento y ubicación de los miembros de las FARC en zonas pre acordadas para la Dejación de Armas y la reincorporación.

El cese bilateral y definitivo que se acordó con la guerrilla de las FARC constituye un hito histórico: fue el primero con esa guerrilla y ha sido el único con un mecanismo de monitoreo y verificación de la Organización de las Naciones Unidas. Cabe recordar que en procesos de paz anteriores con esta guerrilla se había llegado a treguas temporales, con mecanismos débiles de verificación y con poca capacidad de hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.

El cese el fuego contribuyó al ahorro de vidas perdidas por el conflicto armado, teniendo en cuenta la tendencia que llevaba años anteriores. Una de las organizaciones de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional estimó que al menos tres mil vidas y hasta cinco mil dejaron de perderse durante la negociación del A.F. (CERAC, 2017).

El principal resultado fue que el Gobierno Nacional y las FARC lograron la **completa y definitiva terminación del conflicto en concordancia con el A.F.,**

incluyendo la dejación e inhabilitación de las armas de las FARC. Los excombatientes de esta guerrilla, de manera generalizada, honraron sus compromisos en materia de cesar las acciones militares y cualquier accionar que afectara a la población civil. Igualmente, el Gobierno Nacional honró los compromisos del cese y facilitó el proceso de ubicación de los miembros de la guerrilla a las zonas destinadas para ello. Esta terminación del conflicto fue verificada por el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación que funcionó ininterrumpidamente desde noviembre de 2016 hasta septiembre de 2017, cumpliendo así con su mandato. La ST destaca que, pese a las infracciones a los compromisos, ninguna supuso el retorno a la confrontación y fueron identificadas, resolviendo las situaciones críticas sin generar una demora en el cumplimiento de las partes.

En total, **14.178 exintegrantes de las FARC** fueron incluidos en los listados de dicha organización incluyendo los excombatientes, milicianos y privados de la libertad. De éstos, 12.167 han sido acreditados por el Gobierno, ya iniciaron su tránsito a la vida civil y se comprometieron con su firma a renunciar a la lucha armada y a someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz al ser requeridos.

Por su parte, la Misión de NN.UU anunció el 22 de septiembre la finalización del proceso de inhabilitación de las armas de las FARC, incluyendo el armamento recolectado en las ZVTN y PTN, el que fue extraído durante las operaciones de extracción de caletas y el material inestable destruido. Este proceso logró una proporción de armas entregadas por combatiente (1,04) **más alta que la esperada en procesos similares en el mundo.**

Con relación al listado de bienes de las FARC que contribuirán a la reparación material de las víctimas, este informe reconoce que las FARC cumplieron con dicho compromiso en conformidad con el A.F. y, además, lo realizaron dentro del término establecido en el Decreto 903 de 2017: la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales, el 15 de agosto de 2017.

Los compromisos en materia de cese fueron cumplidos totalmente, con retrasos en el cronograma establecido para la Dejación de Armas, y con correspondencia total con lo acordado. Los retrasos fueron explicables por la demora que hubo al iniciar el tránsito hacia las Zonas Veredales, por su adecuación y por la dificultad para acceder a los puntos de ubicación de las caletas. Igualmente, hay pendientes tareas de descontaminación y recolección de caletas. El punto 3 del acuerdo presenta la mayor cantidad de compromisos ya cumplidos y finalizados.

Con el inventario realizado y entregado por las FARC, está pendiente terminar el proceso de entrega y recepción del material de los bienes, razón por la cual es necesario que el Gobierno acelere el proceso de recepción de estos bienes y que las FARC hagan la entrega de estos de manera ágil.

La ST destaca que frente a la controversia suscitada por los bienes incluidos por las FARC en este inventario, las partes encontraron soluciones. Por un lado, al entregar el inventario, las FARC aceptaron como suyas las propiedades de las que la justicia tenga conocimiento. Por otro, el Gobierno Nacional señaló que los bienes que no fueron entregados por las FARC en la fecha acordada, serán sujetos de extinción de dominio por parte de las autoridades y aquellos a quienes se les descubra manejando bienes no incluidos en el inventario, serán sometidos a la justicia ordinaria, como lo establece el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

- **Reincorporación socioeconómica y política de las FARC a la vida civil (A.F. 3.2)**

Las medidas contempladas en este tema estuvieron orientadas a apoyar la transición de las FARC a la vida civil y a la creación y **reconocimiento del partido político FARC**, lo que incluyó su financiación y asistencia técnica para el funcionamiento, campañas electorales, y una fórmula transitoria de representación política. Esta apertura política implicó el exitoso trámite de una reforma constitucional y dos reformas legales que incluyen, además, la suspensión de las inhabilidades en virtud de la Ley de Amnistía y de las condenas penales hasta que la Jurisdicción Especial para la Paz esté en plena operación. Estas reformas permitieron que las FARC designaran representantes en la discusión de las leyes de la mayor prioridad para la implementación. Además, posterior a su proceso de Dejación de Armas, permitieron que se conformara el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), con la respectiva personería jurídica. Con esto, el partido pudo inscribir candidatos para participar en las elecciones al Congreso y Presidencia. Igualmente, el Gobierno Nacional inició el proceso de desembolso para los gastos de campaña y funcionamiento del partido.

Como parte de la reincorporación, el A.F. permitió la interrupción de 9.190 órdenes de captura (6.934 excombatientes y 2.256 milicianos que llegaron a las ZVTN), y el Gobierno inició el proceso de la acreditación de 14.178 hombres y mujeres (excombatientes, milicianos y personas privadas de su libertad) quienes están haciendo el proceso de tránsito con el Gobierno Nacional, de tal forma que puedan

acceder a los programas de reincorporación y la excarcelación de los presos miembros de las FARC.

En cuanto a la reincorporación socioeconómica, el A.F. contiene compromisos en materia de educación, salud y apoyos económicos excepcionales y transitorios para la estabilización económica, así como el apoyo a proyectos productivos en formas asociativas. Los principales resultados son la **creación oportuna del Consejo Nacional de Reincorporación** y la instalación, con algunos retrasos, de los Consejos Territoriales de Reincorporación.

En materia educativa, la ST registró avances relacionados con la nivelación de estudios de las personas en proceso de reincorporación, así como la oferta de programas de capacitación del SENA. En salud, el principal logro fue la afiliación de 10.836 excombatientes en el sistema general de salud, en razón de la cual, 3.235 recibieron algún tipo de servicio del sistema de salud. Igual de importante fueron las 11.529 atenciones en salud, en las ZVTN (hoy ETCR), con personal médico que se dispuso para ello.

Por su lado, hubo cumplimiento con retrasos en la elaboración del censo socioeconómico y la constitución de Economías Sociales del Común (ECOMUN). Los resultados del censo arrojaron información de la población FARC, que resulta de suma importancia para iniciar la definición de las actividades y el cronograma, así como para poner en marcha el seguimiento del proceso de reincorporación y generar los lineamientos para garantizar la articulación con las entidades competentes de trabajo de ECOMUN.

Así mismo, sobre el compromiso de una renta básica mensual a los excombatientes FARC a partir de la terminación de la vigencia de las ZVTN, la ST registró avances, no obstante con retrasos. Esta renta la reciben 10.065 exmiembros FARC. Igualmente, la asignación única de normalización fue desembolsada a 10.733 personas.

En materia de la reincorporación de los menores que hacían parte de las FARC, El Gobierno y las FARC elaboraron el programa integral “Camino Diferencial de vida”. En la mayoría de los compromisos de este punto hubo **cumplimiento con correspondencia total** a lo acordado. Los compromisos pactados tuvieron demoras en su cumplimiento; no obstante, se destaca que estos fueron establecidos de forma anticipada a la firma del A.F. Las demoras las presentaron la entrega de listados de los menores de edad y la salida de éstos de las ZVTN. En septiembre de 2016 salió el primer grupo de menores de edad de las FARC. En

total salieron 135 adolescentes y jóvenes de las filas de las FARC, quienes llegaron a nueve lugares transitorios de acogida.

El Estado debe otorgar todas las garantías para que la transición a la vida política del ahora partido FARC no cueste vidas, como ya ha empezado a suceder. Al respecto, la ST destaca la grave situación en relación a las agresiones de las que han sido objeto candidatos del partido FARC en distintos lugares del país en el marco de la campaña electoral. Esto supuso la suspensión de la campaña política del partido FARC en la segunda semana de febrero de 2018 y una reunión de urgencia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para evaluar nuevas medidas de protección para los candidatos.

La ST destaca la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C-674/17 que permite a los exintegrantes de **las FARC puedan participar en política**, en tanto la suspensión de las condenas penales también suspende las sanciones disciplinarias que afectan el ejercicio de estos derechos hasta que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) esté operando completamente.

Es importante **acelerar las medidas de implementación relacionadas con la reincorporación social y económica** de los excombatientes; los programas territoriales de reincorporación, coordinando desde el nivel central acciones que satisfagan las necesidades de los excombatientes, familias y comunidades de los ETCR, promoviendo y facilitando la generación de ingresos y la puesta en marcha de la Unidad Técnica para la Reincorporación, entre otras.

- **Garantías de seguridad (A.F. 3.4)**

Las Garantías de Seguridad contempladas en el Acuerdo buscaron fortalecer o complementar medidas o componentes que existen en otros puntos, como el de Participación Política (A.F. 2). El objetivo de estos compromisos es fortalecer la política criminal sectorizada contra las organizaciones sucesoras del paramilitarismo así como las organizaciones criminales que atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

De manera general el estado de estos compromisos en implementación es iniciado con avances, con algunos retrasos, y en correspondencia total con lo acordado. Estos avances se concentraron principalmente en el rediseño institucional y en la producción normativa que tiene como objetivo crear los distintos componentes del Sistema de Garantías para el Ejercicio de la Política, así como las medidas de

protección asociadas a éste y la intensificación de la persecución contra las organizaciones que atentan contra los excombatientes y líderes sociales. Un elemento de contexto importante de mencionar es que al momento de realizar este informe se constató la continuidad de la violencia política, que está aún presente en los numerosos asesinatos de líderes sociales, activistas políticos y excombatientes de las FARC.

Este informe **destaca la creación** de la Unidad Nacional para la Edificación de la Paz (UNIPeP); la instalación de la Mesa técnica de seguridad y protección; la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; los ajustes al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para contar con un **Programa de Protección especializada para el nuevo partido**, así como para la vinculación de ex miembros de FARC en unidades mixtas de protección con personal de la UNP; asimismo, se constató la creación de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales al interior de la Fiscalía; la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; la creación al interior de la Policía Nacional del Cuerpo Élite y la reglamentación del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del A.F. Un ajuste importante también fue la reforma constitucional que dicta disposiciones para **asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado**.

Pese a los avances mencionados, el impacto de las medidas de seguridad ha sido insuficiente. Es particularmente preocupante el aumento de los eventos de violencia política electoral contra el partido FARC. La persistencia de los asesinatos y agresiones en contra de líderes y lideresas sociales, activistas políticos y defensores de derechos humanos, muestran que, a pesar de que **las muertes asociadas al conflicto armado se han reducido**, no ha ocurrido lo mismo con la violencia política en Colombia.

Punto 4- Solución al problema de las drogas ilícitas. (A.F. 4).

En términos generales, la implementación del Punto 4, según el criterio de la ST es **iniciado con avances, con retrasos, y en correspondencia parcial con lo acordado**.

- **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS (A.F. 4.1)**

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 Programas Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) que deben ser construidos de manera conjunta, participativa y con un enfoque territorial y de género.

Una de las mayores oportunidades que ofrece el A.F para resolver conflictos que tienen raíces profundas en todo el territorio nacional, es el de adelantar de manera integral, la lucha contra la economía ilegal de cultivos de uso ilícito. La problemática creciente relacionada con la presencia de cultivos de uso ilícito en el país y el aumento en el número de hectáreas cultivadas fue revelada por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC/SIMCI, 2017) tras el Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2016. La información evidenciaba un aumento de cultivos de coca en Colombia, que crecieron un 52%, pasando de 96.000 a 146.000 hectáreas cultivadas, entre 2015 y 2016.

El estado de implementación de los compromisos relativos al subtema de sustitución de cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1) es: **iniciado con avances, con retrasos a criterio de la ST, y en correspondencia parcial con lo acordado**. Además, éste es el punto del A.F. que más presenta compromisos que no han iniciado su implementación.

La ST verificó el lanzamiento del PNIS por parte del Gobierno Nacional el 27 de enero de 2017, por lo cual registró el **cumplimiento en correspondencia con lo acordado**. Para mayo de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 896 de 2017 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”. Según el Gobierno Nacional, al corte 31 de enero de 2018, el PNIS está desarrollándose en 2.490 veredas de 85 municipios en 15 departamentos, con la vinculación a través de compromisos individuales de 54.576 familias¹.

¹ Uribe, Díaz Eduardo (Febrero 2018) Sustitución de cultivos ilícitos. El Tiempo: Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://m.eltiempo.com/amp/opinion/columnistas/eduardo-diaz-uribe/sustitucion-de-cultivos-ilicitos-185680?_twitter_impression=true

En materia de cumplimiento de los PISDA (A.F. 4.1.3.5), el estado de este punto a la fecha de este informe es: **iniciado con avances parciales, con retrasos en los tiempos de implementación y en correspondencia parcial de lo acordado**. La ST registró que el lento avance que tienen los PISDA puede deberse, en parte, al bajo desarrollo que tiene el PNIS en los territorios. Entonces, esto implica una dificultad de secuencia y explica el porqué, en ambos programas, los avances son parciales.

Respecto al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras (A.F. 4.1.3.4), que busca extinguir la sanción penal contra los agricultores que manifiesten de manera voluntaria la renuncia al cultivo de uso ilícito, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley 13 de 2017 en octubre de 2017, lo que indica un avance en la acción de gestión por parte del Gobierno que no fue suficiente, dado que el Congreso archivó este proyecto debido a la culminación de la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz.

La ST registró **cumplimiento con correspondencia parcial** del punto 4.1.3.2 del A.F., ya que los procesos de erradicación y sustitución han sido desarrollados de manera simultánea, y no priorizando los acuerdos con las comunidades para la sustitución voluntaria.

Persisten **factores de riesgo que pueden afectar las condiciones de seguridad** de los territorios donde está implementándose el programa de sustitución, como las disputas por la apropiación de las rentas ilegales por parte de grupos de conflicto y/o grupos de crimen organizado, lo que, en términos de seguridad, representa uno de los mayores riesgos para las comunidades en territorios afectados por cultivos de uso ilícito. Esto representa un reto, principalmente para el Gobierno Nacional, dado que debe **garantizar la seguridad** de todos los actores presentes en los procesos asociados al PNIS.

Actualmente, las comunidades exigen el **desarrollo paralelo de los componentes de sustitución y erradicación**, y los planes de desarrollo alternativo, los cuales están orientados a superar las problemáticas sociales y económicas. Además, un incumplimiento en cualquiera de los componentes que hacen parte de los PISDA, tiene afectaciones en el cumplimiento de otros compromisos del A.F., como la RRI y el PNIS.

- **Programas de prevención del consumo y salud pública (A.F. 4.2)**

El A.F. buscó atender el problema del consumo de drogas ilícitas. En este sentido,

el acuerdo estableció que el Gobierno Nacional debió crear el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, con el objetivo de mejorar la atención a los consumidores que requieran de tratamiento y rehabilitación, con un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, una revisión y ajuste participativo de la política pública, planes de acción participativos, evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo, y generación de conocimiento en materia de la misma.

En relación al cumplimiento de los Programas de prevención del Consumo y Salud Pública (A.F. 4.2), el cual afirma que “la política frente al consumo de drogas ilícitas debe ser una prioridad y una política de estado que requiere, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social, y la disposición correspondiente de recursos”, la ST registró **incumplimiento parcial** de este compromiso al no registrar avances en la creación de programas nacionales y territoriales de prevención del consumo.

- **Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos (A.F. 4.3)**

La ST registró **avances en correspondencia parcial** del A.F. (4.3). Por su parte, el informe de evaluación, que hizo público el Instituto Kroc, asegura que la mayoría de las disposiciones de este tema no han iniciado (Kroc, 2017, p.54). Sin embargo, en el mes de julio de 2017 se realizó la modificación de la Ley 1849 al Código de Extinción de Dominio, lo que brinda herramientas fundamentales en la lucha contra la corrupción y el devalúo de bienes en procesos de extinción de dominio.

Es trascendental avanzar de manera integral en el cumplimiento de los compromisos establecidos en este punto, dado que pueden permanecer algunos riesgos y vulnerabilidades estimuladas por las economías ilegales y las redes del crimen organizado. La ST considera que son necesarios **mayores esfuerzos en materia de política criminal**, desde el fortalecimiento de las instancias judiciales hasta la identificación y judicialización de los eslabones de la cadena del narcotráfico. Así mismo, es necesario esclarecer la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas con el conflicto colombiano, tal como quedó señalado en el A.F., y a su vez poner en marcha una estrategia integral de lucha contra la corrupción e identificación de actores estatales cómplices de las redes del narcotráfico.

- **Acción integral contra las minas antipersonal (A.F. 4.1.3)**

El A.F. (3.2.2.6) busca que los programas especiales de desminado humanitario sean una **opción para la reincorporación** de los exintegrantes de las FARC a la vida civil. Además, busca la limpieza y descontaminación del territorio afectado por la presencia de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), y así brindar garantías de no repetición, priorizando los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno. (A.F. 4.1.3.1)

La implementación de los compromisos relativos al Desminado Humanitario inició en marzo de 2015, cuando el Gobierno Nacional y las FARC anunciaron el *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general.*

Estas medidas tempranas de implementación contribuyeron al desescalamiento del conflicto y mejoró **las condiciones de seguridad** de los colombianos y las colombianas que están en zonas de riesgo por presencia de MAP/MUSE. Esta, fue la primera vez que se contempló un trabajo conjunto entre las partes.

De acuerdo al registro de Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), desde el 2012 el número de víctimas de minas antipersonal se ha reducido en un 91,5%, siendo el 2017 el año con el menor registro de víctimas desde 1991. Al 31 de diciembre de 2017, **23 municipios fueron declarados libres de sospecha de minas** y 157 municipios fueron declarados libres de reportes de sospecha de minas.

En términos generales, el estado de implementación de los compromisos relativos a la acción integral contra las minas antipersonal (A.F. 3.2.2.6, 4.1.3.1 y 6.2) es: **iniciado con avances, a tiempo y en total correspondencia con lo acordado.**

El desminado humanitario es trascendental para alcanzar otros compromisos relativos a la sustitución de cultivos de uso ilícito y el fin del conflicto de forma satisfactoria y constituye además un elemento fundamental a la hora de mejorar las condiciones humanitarias y de seguridad de las personas que habitan regiones de alta vulnerabilidad.

Punto 5- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR) (A.F. 5).

Este punto contiene cuatro temas: Verdad (5.1.1), Justicia (5.1.2), Reparación (5.1.3) y Garantías de No Repetición (5.1.4). Para este informe, los temas priorizados son: Verdad, en lo atinente a la creación de la UBPD, en especial los retrasos para su puesta en marcha; Justicia, en relación a dos aspectos: a) la aplicación de las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales para integrantes de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, aspecto frente al cual aún no se ha producido un cumplimiento cabal y b) el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la JEP, en medio del cual se han presentado modificaciones sustanciales comparadas con lo contenido en el A.F.; y Reparación Integral, particularmente en lo referido a la adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Víctimas que debía surtirse en el primer año de implementación del A.F.

En cuanto a la UBPD, se ha iniciado con avances, con retrasos según lo acordado y en correspondencia parcial, ya que, si bien es cierto que se produjeron avances importantes en la implementación de este mecanismo, tales como la emisión del Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017 por medio del cual se organiza la Unidad y la selección de su directora en el mes de septiembre de 2017, se han presentado dos situaciones que evidencian dificultades en su adecuada implementación. De un lado, que la UBPD quedó adscrita como una entidad perteneciente al Sector Justicia y no de alto nivel con carácter excepcional como era lo indicado en el A.F., y de otro lado, que se están presentado retrasos para su puesta en marcha debido al surgimiento de diferentes interpretaciones al interior del Estado sobre el diseño de su estructura y su funcionamiento.

Las falencias que se presenten en el componente de verdad dentro del SIVJRNR pueden llegar a desequilibrarlo en perjuicio de las víctimas, para quienes el mecanismo de la UBPD constituye la única esperanza para aliviar la incertidumbre que la guerra ha dejado en los miles de casos de desaparición ocurridos en el país. Es necesario que el Estado otorgue todo el reconocimiento y respaldo a la creación de la Unidad mediante la expedición de las normas necesarias para asegurar la autonomía, la composición, las competencias y el presupuesto necesarios para garantizar el cumplimiento de su objeto, con la debida articulación interinstitucional y el apoyo de otras entidades públicas.

Dentro del componente de Justicia, se analiza la aplicación de las Amnistías, Indultos y Tratamientos Penales Especiales para lo cual se expidieron contenidos normativos, como la ley 1820 de 2016 y una serie de decretos que la reglamentan, por lo que la implementación normativa ha iniciado con avances, a tiempo y correspondencia; no obstante, la ejecución de estos ha sido lenta y compleja, lo que ha generado que aunque haya un alto número de beneficiarios de estas medidas, este compromiso aún no se haya cumplido en su totalidad puesto que aún falta un volumen alto de personas a quienes no se les ha resuelto esta situación. Por lo tanto, se considera que la valoración de la aplicación de estas normas ha iniciado con avances, pero con gran lentitud y prolongado retraso en la ejecución. Sumado a ello, existen controversias sobre el cierre del listado de las personas que pueden acceder a estos beneficios previa acreditación de la condición de excombatientes. Por esto, es urgente que el Estado garantice el cabal cumplimiento de ese punto, resuelva las diferencias sobre los cierres de los listados y provea condiciones humanitarias, de seguridad y rutas de acceso al proceso de reincorporación para quienes aún permanecen en las cárceles.

En cuanto a la creación de la JEP ha tenido avances significativos desde la firma del A.F., tales como la existencia de una secretaría ejecutiva, la selección de los magistrados , el nombramiento de la Presidenta y la expedición de normas para ponerla en marcha; sin embargo, una serie de cambios introducidos por la Corte Constitucional en el estudio del Acto Legislativo 01 de 2017 y por el Congreso de la República en el trámite de la aprobación de la Ley Estatutaria de la JEP, modificaron componentes estructurales, entre ellos: la limitación de la autonomía y el alcance de la jurisdicción, la redefinición de condiciones y garantías dentro de la justicia transicional y la restricción para la vinculación de terceros y agentes de Estado civiles a esta jurisdicción. Por ello, se puede afirmar que este compromiso ha iniciado con avances, a tiempo por cuanto alcanzó a ser emitida en el marco del *fast-track*, pero sin correspondencia respecto a lo acordado.

Es importante que en la conformación y reglamentación de las diferentes instancias del SIVJRNR y en el examen constitucional de la ley, se atienda al espíritu del A.F., se garantice la seguridad jurídica de los procesados y se protejan los derechos de las víctimas. El SIVJRNR (A.F. 5.1) es uno de los elementos fundamentales del A.F. En particular, la JEP (A.F. 5.1.2) provee un modelo de justicia prospectiva basada en una visión restaurativa, que busca el equilibrio necesario entre la paz y la justicia, en donde prevalezcan los derechos de las víctimas y las garantías de no repetición, más allá del endurecimiento de las

sanciones y la retribución por los delitos. Por ello, cualquier alteración a ese delicado equilibrio puede generar el debilitamiento del proceso de paz y crear incertidumbre y desconfianza. Además, puede afectar la realización de los derechos de las víctimas y ampliar la posibilidad de que se generen nuevas violencias y victimizaciones en el país.

En cuanto al enfoque étnico y de género ha habido avances, aunque limitados. Se destacan: (i) el nombramiento de un porcentaje amplio de mujeres y miembros de grupos étnicos como magistrados y magistradas de la JEP, (ii) la creación dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP de un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual y (iii) la inclusión del enfoque de género y el respeto por las tradiciones étnicas en las normas que regulan las fases y procedimientos de la UBPD. Así mismo, se han presentado serias críticas a la no inclusión de la perspectiva de género en la Ley 1820 de 2016 y al desconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas sobre el mecanismo para resolver conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena.

Finalmente, el compromiso con la reparación de los millones de víctimas que ha dejado el conflicto armado en Colombia está señalado en el A.F. (5.1.3). Allí se contempla la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación a víctimas (5.1.3.7), el cual ha iniciado con retrasos y sin avances. En este aspecto se desarrollaron algunos espacios de participación para víctimas donde se recogieron propuestas y se constituyó la veeduría para hacer seguimiento, pero la reforma a la política pública no se ha concretado. Es determinante que se materialice el compromiso del Estado colombiano mediante la adecuación de la política pública a lo acordado y en particular, las capacidades institucionales, técnicas y presupuestales para el reconocimiento y la realización integral de los derechos de las víctimas.

Punto 6- Implementación, Verificación y Refrendación

El punto 6 del A.F. “Implementación Verificación y Refrendación”, contempló medidas para contribuir a garantizar la implementación del A.F., incluyendo mecanismos técnicos de seguimiento, impulso y verificación, medidas para la operacionalización de las disposiciones con un Plan Marco de Implementación y medidas para garantizar la transparencia en el proceso de implementación. Igualmente, contempló las prioridades para el primer año de implementación y las

medidas afirmativas para garantizar los derechos de los pueblos étnicos en el proceso.

En términos generales, según el criterio de la ST, el estado de implementación del punto 6 es **iniciado con avances, con retrasos según el cronograma establecido y en correspondencia parcial con lo acordado**. Éste es el punto del A.F. que presenta mayores avances, debido a que todos los compromisos se encuentran cumplidos y finalizados, o ya iniciaron y tienen avances.

La ST destaca que la buena **voluntad del Gobierno y las FARC** ha permitido superar las controversias presentadas y las demoras en un proceso de paz de compleja y difícil implementación al interior de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), instalada oportunamente en diciembre de 2016. En ningún momento, las controversias que se han presentado han supuesto la paralización del proceso de implementación y la CSIVI ha demostrado que es un mecanismo por medio del cual se logran solucionar las diferencias.

La ST conoció en diciembre de 2017 que el Gobierno nacional y el componente de las FARC en la CSIVI habrían alcanzado un acuerdo respecto el **Plan Marco de Implementación** (aun cuando contiene salvedades del componente FARC en la CSIVI). La ST reconoce el acuerdo alcanzado respecto al PMI, y exhorta a que se haga público. Este instrumento brinda a los dos próximos gobiernos la ruta de cumplimiento operativa, con compromisos y metas claras.

En cuanto al componente internacional para su verificación y acompañamiento, la ST reconoce la designación de los expresidentes Felipe González (España) y José Mujica (Uruguay) como los Notables del Componente Internacional de Verificación y la conformación de ésta su Secretaría Técnica a cargo del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación Nacional de Educación Popular (CINEP). También destaca el inicio del apoyo técnico a cargo del Instituto Kroc. Por su parte, en septiembre de 2017 la Misión Política de Verificación de Naciones Unidas inició labores, después de haber sido aprobada por el Consejo de Seguridad, la cual tiene el mandato de verificar la implementación de los compromisos relativos a la reincorporación y las garantías de seguridad.

Igualmente, se activó el Componente de Acompañamiento Internacional, el cual busca que organizaciones internacionales y países apoyen la implementación del A.F a través de recursos materiales y/o humanos, el diseño y ejecución de

programas y el monitoreo al proceso de implementación, para así establecer garantías en términos del cumplimiento de lo acordado. La ST da cuenta de que en el mes de abril, la CSIVI formalizó el apoyo que los países y organizaciones del componente de acompañamiento brindarán, con la entrega del protocolo de funcionamiento y entre octubre y noviembre la instalación de las mesas de trabajo.

La ST reconoce los importantes logros en materia de implementación normativa, y exhorta que las prioridades no aprobadas, especialmente aquellas que permiten garantizar la estabilidad financiera y administrativa de lo acordado, se tramiten lo antes posible. Así mismo, reconoce que el Legislativo tendrá que hacer un esfuerzo adicional para poner en marcha los proyectos priorizados antes de la terminación de la legislatura y así garantizar su cumplimiento. La ST reconoce la voluntad del Gobierno Nacional para tramitar en el Congreso, con mensaje de urgencia,

proyectos pendientes en materia de prioridad normativa: Zonas de Reserva Forestal; Sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales; Catastro multipropósito; Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Cultivadores; Modificación de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL “HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL”

El punto No. 1 del Acuerdo Final –A.F.- “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral- RRI”, se subdivide en tres grandes temas: i) Acceso a y uso de la tierra; ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y iii) Planes Nacionales para la Reforma Integral. Durante el primer año de vigencia del acuerdo se ha iniciado el proceso de implementación en los tres temas, principalmente a través del desarrollo normativo para la creación de las instancias y el desarrollo de acciones previstas en el A.F. En este informe se hará referencia específica a los tres temas en el período comprendido entre la fecha de firma del acuerdo –noviembre 24 de 2016 y el 30 de noviembre de 2017. Se hará una actualización del desarrollo de los puntos pertinentes a 31 de enero de 2018.

El A.F. (6.1.10) establece que, en el calendario de implementación normativa durante el año siguiente a la firma del acuerdo, debían contemplarse: “a. Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito”. Así mismo, entre los puntos de implementación prioritaria (A.F.6.1.11) se acordó que la CSIVI definiría, de acuerdo con los criterios establecidos, las zonas para la implementación inicial de los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como la implementación de planes de acción inmediata en municipios no priorizados para los PDET en los cuales se ubiquen Zonas Veredales y Puntos Transitorios de Normalización, con el fin de ejecutar acciones y proyectos de reactivación económica y social; todo ello sin perjuicio del desarrollo de los Planes Nacionales para la Reforma Integral en todo el territorio nacional.

1

TEMA 1.

Aborda la resolución de aspectos históricos de la configuración de la estructura agraria colombiana –acceso, uso, tenencia de la tierra-. Trata del acceso a tierras, la formalización de la propiedad, el tratamiento a tierras improductivas, el cierre de la frontera agrícola y las Zonas de Reserva Campesina. ZRC (A.F. 1.1.1. a 1.1.8).

SUBTEMAS²:

1. Creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita que dispondrá de 3 millones de hectáreas en sus primeros 12 años (A.F 1.1.1)
2. Otros mecanismos para el acceso a tierras (subsidio, crédito, asignación de derechos de uso (A.F. 1.1.2)
3. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, 7 millones de hectáreas (A.F 1.1.5)
4. Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra. Creación de la nueva jurisdicción agraria y fortalecimiento de la producción alimentaria (A.F 1.1.8)
5. Sistema General de Información Catastral Integral y Multipropósito A.F 1.1.9)
6. Cierre de la frontera agrícola, vocación de la tierra, ordenamiento territorial y protección ambiental (A.F 1.1.10)³
7. Zonas de Reserva Campesina (A.F 1.1.10)

Eventos prioritarios para el informe

El desarrollo normativo del Tema 1 se puede resumir en:

- Expedición del Decreto Ley 902⁴ de mayo 29 de 2017, que se encuentra para control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional⁵,

2

² Para la división en subtemas se toma como base la matriz realizada por el Instituto Kroc en su proyecto Barómetro. Entre paréntesis aparece el numeral correspondiente del A.F

³ Sobre este subtema cabe señalar la expedición del Decreto-Ley 870 de mayo 25 de 2017, por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación, que el Gobierno Nacional considera como parte de “los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real “ (Considerandos del citado decreto)

⁴ El decreto que “adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral” establece en primer lugar quienes son los sujetos de las medidas (Título I) y como deben registrarse (Título II), la creación del Fondo de Tierras (Título III), las formas de acceso (Título IV), las medidas de formalización (Título V) y la implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Título VI). El A.F. (6.1.10) incluye en el calendario de implementación normativa de los primeros 12 meses las leyes y normas para la RRI.

⁵ El 16 de agosto de 2016 la Corte Constitucional realizó una audiencia pública, con funcionarios del gobierno, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales. Tal Audiencia fue citada mediante Auto 03 de agosto de 2017, el cual incluye las preguntas dirigidas a los participantes, sobre cuatro temas: legitimidad democrática del Decreto-Ley; modificaciones al régimen de acceso a la tierra rural; consulta previa; unificación del procedimiento y derecho al debido proceso

y de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017, por parte de la Agencia Nacional de Tierras -ANT- por medio de la cual se establece el reglamento operativo en materia de Planes y Procedimiento para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

- No se logra la aprobación en el Congreso por mecanismo de *fast-track* de un conjunto de normas importantes para la RRI. Se destacan entre ellas la ley de tierras y la ley de creación del catastro multipropósito. Esto implica retrasos importantes en la implementación de la RRI.

Estado de implementación o situación

El punto 1 del A.F. está dirigido a concretar en un plazo de 15 años una reforma de la ruralidad en el país. El marco normativo, que debería haber quedado listo en el primer año de implementación del A.F., no se logró por completo y la implementación de las medidas se está iniciando⁶.

La expedición del Decreto 902/17 es un paso inicial para el cumplimiento del contenido del acuerdo sobre RRI. Avanza en la creación del Fondo de Tierras y en el establecimiento de instrumentos previstos, como créditos y subsidios, el registro de potenciales beneficiarios y establece un procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social del Territorio. La resolución 740/17 avanza en establecer el mecanismo específico para la asignación, por parte de la ANT, de derechos sobre la tierra –a través del Subsidio Integral de Tierras (A.F. 1.1.2) o del Fondo de Tierras para la Reforma Rural (A.F. 1.1.1)-. La

⁶ La Agencia Nacional de Tierras, entidad encargada de buena parte de la implementación de este punto del acuerdo, informa en su página WEB de algunos avances en la implementación del A.F. No es claro sin embargo que las acciones realizadas correspondan efectivamente a tal implementación, o a la actividad ordinaria de la ANT. Así, a 30 de octubre de 2017 informa que desde su inicio (en mayo de 2016) ha “entregado tierra y subsidio para compra a 22.148 familias campesinas; a otras 3.222 les formalizamos su predio” y que, el Fondo de Tierras ya cuenta con 148 predios que suman 1.069.009 hectáreas en 22 departamentos. Estos predios se encuentran en proceso de registro ante la Supernotariado”. En materia de baldíos, se han identificado un gran baldío en San Vicente del Caguán, Caquetá de 277 mil hectáreas; otro en Cartagena del Chairá, Caquetá, de 186 mil hectáreas; otros más en Simití, Santa Rosa del Sur, Cantagallo y San Pablo, en el departamento de Bolívar de 259 mil hectáreas y otro en Montecristo, Bolívar por 209 mil hectáreas” Información tomada de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/2017/10/30/fondo-que-entregara-predios-a-campesinos-sin-tierra-ya-tiene-seis-fincas-extinguidas-a-las-farc-y-otros-grupos-ilegales/>. Consultado el 9 de diciembre de 2017

resolución establece la conexión con el catastro multipropósito, al definir la información física, jurídica y social necesaria para los predios objeto de ordenamiento. Garantiza, así mismo, la participación comunitaria en el desarrollo del proceso.

Sin embargo, buena parte del avance normativo que debería realizarse, no se hizo durante el primer año, dada la decisión unilateral del gobierno de presentar un proyecto de ley de tierras por fuera del mecanismo de *fast-track*. Esto retrasa la necesaria adecuación normativa e institucional de la Reforma Rural Integral y genera incertidumbre sobre el contenido de la reforma.⁷

Preocupa el poco avance en la implementación normativa en aspectos importantes establecidos en el A.F. como: i) el sistema catastral (A.F.1.1.9) (sistema de información, sistema municipal de actualización y recaudo); ii) creación de la jurisdicción agraria (A.F 1.1.8); iii) creación de la instancia de alto nivel para la planeación indicativa del uso de la tierras y la articulación de políticas sectoriales (A.F 1.1.8); iv) el plan de zonificación ambiental (A.F 1.1.9); v) las Zonas de Reserva Campesina (A.F.1.10).

El estado de implementación se califica como ***Iniciado con avances sin cumplimiento del plazo establecido***. La implementación normativa ha sido parcial, por cuanto, como se señaló anteriormente para varios componentes de este tema, la normatividad no fue expedida en el plazo estipulado en el A.F. A pesar de que se presentaron varios proyectos de Ley, el saldo de aprobaciones es bajo.

El incumplimiento en este punto vital para el desarrollo de largo plazo del A.F. puede acarrear consecuencias nocivas en uno de los puntos que está destinado a atacar problemas estructurales que se consideraron como generadores del conflicto interno. Aunque queda la opción del trámite como ley ordinaria, los tiempos son mayores y se retrasa el inicio de la implementación. En particular preocupan las demoras en la discusión del proyecto que crea el Sistema Nacional de Catastro Multipropósito, ya que este instrumento es de gran importancia para el ordenamiento de la propiedad rural y para el desarrollo de acciones de acceso y formalización de tierras.

Entre los proyectos de ley que se presentaron y no se aprobaron bajo el mecanismo especial se encuentran:

⁷ Durante el 2017 se conocieron cuatro proyectos de reforma rural diferentes.

- Proyecto de ley No. 005 de 2017 (Senado) por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras.
- Proyecto de ley No. 018 de 2017-Cámara/No. 009-Senado, por el cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª. de 1959.
- Proyecto de ley No. 019 de 2017-Cámara /No. 010-Senado, por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito.

Análisis de Contexto

El problema de la tenencia, distribución y uso de la tierra ha estado presente en la historia del país; ha sido considerado como uno de los aspectos centrales del conflicto y ha sido, desde el nacimiento mismo de la República, un punto de disputa y poder. Durante más de un siglo, las reivindicaciones campesinas han buscado una transformación que garantice, por lo menos, un acceso progresivo a la propiedad rural.

Los diagnósticos más recientes sobre la situación del sector rural colombiano coinciden en señalar como problemas más importantes: i) alto grado de concentración en la propiedad de la tierra⁸; ii) uso inadecuado del suelo que se traduce en la baja utilización de la tierra con vocación de uso agrícola⁹; iii) alta informalidad en los derechos de propiedad y alta desactualización de los catastros rurales¹⁰, situaciones que facilitan el despojo ; iv) la mayor parte de las tierras distribuidas en el país han provenido de los baldíos de la nación¹¹, mientras que otras fuentes de tierra como la utilización de la extinción de dominio ha contribuido muy poco a aumentar el acceso a la tierra.

⁸ Según IGAC et al (2012) el coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra en 2010 era de 0,891. Según Cede (2017) las bases catastrales del IGAC muestran que el 2,3% de los propietarios poseía en 2015 57,3% de los predios privados y el 40,7% de los propietarios tenía el 0,94% del área agropecuaria.

⁹ El III Censo Nacional Agropecuario realizado por el Dane en 2013-14 encontró que de un total de 111,5 millones de ha rurales, 43 millones tienen vocación agropecuaria y de ellas 8,5 millones tienen uso agrícola. (DANE, 2015)

¹⁰ El CONPES 3859 de 2016 señala que el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral y de los que tiene área formada el 64% (722) tiene catastros desactualizados. De los 187 municipios más afectados por el conflicto, el 59% no tiene formación catastral.

¹¹ Según el Incoder, entre 1960 y 2012 se adjudicaron 19.409.787 ha de las cuales el 99,3% provino de titulación de baldíos

El tema de tierras es un aspecto objeto de amplia discusión para el desarrollo del país y del acuerdo de paz. En desarrollo de este último, el Gobierno Nacional presentó inicialmente un Proyecto de Ley de ordenamiento social de la propiedad, el cual fue objeto de muchas críticas. En el curso de la discusión se introdujeron las recomendaciones realizadas por la mesa de expertos prevista por el A.F. (1.1.5) (Andes-Eafit-Externado, 2017, p. 4).

Después de un proceso de difícil discusión se llegó a un texto de Decreto ley que recogió inquietudes de distintas posiciones políticas y dejó de lado algunos aspectos inicialmente previstos los cuales se llevarán al Congreso como ley ordinaria, con mensaje de urgencia. Esto expone tales aspectos a mayores dificultades en el debate parlamentario, dada la correlación de fuerzas, el interés que los grupos parlamentarios tienen en mantener el *statu quo*, las posibilidades de cabildeo a favor de grupos que tradicionalmente han basado su poder político en la propiedad de la tierra, entre otros.

El último proyecto de ley de tierras presentado por el gobierno¹² debe ser primero analizado por la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas, y por los mecanismos de concertación de los pueblos afrodescendientes y Rrom, como parte del mecanismo de Consulta Previa. Según información de prensa¹³ “el ministro del Interior Guillermo Rivera informó sobre el interés del Gobierno Nacional de adelantar la consulta con las comunidades afro (sic) e indígenas para que en este período legislativo el Congreso pueda radicar y tramitar la ley de Tierras”. Algunos aspectos contenidos en la ley pueden ser problemáticos e ir en contra de lo buscado por el A.F. El primero es que se permitiría legalizar la acumulación de baldíos, al modificar la Ley 160 de 1994, ley de reforma agraria vigente, que no permite extensiones de baldíos de más de una Unidad Agrícola Familiar –UAF.¹⁴ Un segundo aspecto crítico es la modificación propuesta a la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) que restringe a un año el período durante el cual las víctimas podrán solicitar la restitución de tierras desde el momento que la

¹² Borrador de proyecto de ley con fecha del 17 de octubre de 2017. El que se comenta fue recuperado el 30 de octubre de 2017 en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Por%20la%20cual%20se%20modifica%20la%20Ley%20160%20de%201994.pdf>

¹³ <http://www.lanacion.com.co/2018/01/20/gobierno-trabaja-radicar-la-ley-tierras/>

¹⁴ UAF: Creadas por la ley 135 de 1961 y definida en la Ley 160 de 1994, como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Ar. 38).

Unidad de Restitución de Tierras anuncie que el proceso puede iniciarse en una determinada zona (declaración de micro focalización) y a solo tres meses en las zonas en donde el proceso ya se ha iniciado. La última versión del proyecto suscitó un pronunciamiento público¹⁵ de rechazo por parte de organizaciones sociales, agrarias, de mujeres, étnicas, y personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos, por considerar que el contenido del proyecto implica modificaciones regresivas de la ley agraria vigente, no ha surtido el trámite de consulta previa con los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, Rrom y las organizaciones campesinas, y no garantiza el respeto a la función social y ecológica de la propiedad rural en el país ni el reconocimiento de las comunidades campesinas. (Organizaciones sociales, 2017).

En cuanto al catastro multipropósito (A.F.1.1.9) se prevé que el Gobierno Nacional ponga en marcha un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito que en un plazo máximo de 7 años complete la formación¹⁶ y actualice el catastro rural del país. Este catastro deberá producir resultados tempranos en zonas priorizadas y tendrá información desagregada por sexo y etnia.

Para tal fin, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley ordinaria “Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”¹⁷. En la exposición de motivos se señalan tres deficiencias estructurales en el actual sistema catastral que hace conveniente su paso a un catastro multipropósito “(i) no es completo, no está formado en 28% del territorio nacional; (ii) no está actualizado en el 63,9% del territorio (722 municipios) y (iii) no está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio.”¹⁸ (Congreso de la República. Cámara de Representantes, 2017, p. 3).

¹⁵ Consultado: http://www.coljuristas.org/documentos/tmp/pronunciamiento_publico_proyecto_ley_de_tierras_nov_16_2017.pdf

¹⁶ Formación catastral: conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

¹⁷ El proyecto tiene ponencia favorable y condicionada a modificaciones propuestas por parte de los ponentes, para que pueda ser presentada a primer debate ante las Comisiones Terceras de Cámara y Senado, fechada el 15 de noviembre de 2017.

¹⁸ A lo anterior se suman las siguientes dificultades: (i) los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas y físicas de los predios; (ii) la representación geográfica de los predios es imprecisa, debido a que la cartografía con fines catastrales es insuficiente y desactualizada, así como por la falta de aplicación de estándares técnicos mínimos; (iii) la información predial de la ficha catastral es inconsistente con la contenida en el folio de registro jurídico de la propiedad, y además no existe un marco normativo moderno, unificador e integrador catastral y registral; y (iv)

Análisis de alcance e implicaciones

El decreto-ley 902 aborda parte de los temas establecidos en el punto 1 del A F. Establece, específicamente, el procedimiento para el acceso y formalización y la creación del Fondo de Tierras. Estos son tres temas con dimensiones importantes: de alcance macro, en tanto se busca la transformación de la estructura agraria del país, meso, en la medida en que puede tener alcances de configuración regional y micro por sus impactos sobre el territorio y los beneficiarios. Tiene impactos diferenciales, tanto sobre mujeres como sobre los grupos étnicos y el acuerdo mismo ha establecido compromisos específicos en la materia con poblaciones diversas.

La implementación del Decreto 902 permitirá iniciar el cumplimiento de parte del acuerdo sobre RRI. Una primera medida, también en el campo de lo normativo, es la expedición de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017 por la Agencia Nacional de Tierras –ANT- “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”, que permite a la ANT iniciar la implementación del decreto, una vez la Corte Constitucional se pronuncie sobre su exequibilidad.

La no aprobación durante el primer año del proyecto de ley de regulación del catastro multipropósito y de la ley de tierras tiene efectos que dificultan y retardan la implementación de otras medidas del A.F., especialmente por su relación con los procesos de ordenamiento social de la propiedad y de restitución de tierras, puesto que los dos instrumentos –catastro y ley de tierras- contribuyen a la seguridad jurídica sobre la tierra, permiten una mejor planeación territorial, económica, social y ambiental y permiten una mirada clara sobre los derechos, responsabilidades y restricciones en el uso de la tierra. Adicionalmente, facilitan el manejo de los baldíos de la nación, facilitan la restitución y formalización de la propiedad y contribuyen a identificar y resolver conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra que están a la base de muchas violencias.

existe un modelo institucional inadecuado que dificulta y hace inoportunos y más costosos los procesos de formación, actualización y conservación catastral”. Ver: <http://www.camara.gov.co/sistema-nacional-catastral-multiproposito>. Proyecto de Ley 019/2017C y 010/2017S, radicado el 16 de agosto de 2017. Exposición de motivos, página 3

Enfoques étnico y de género

La visión de género en el Decreto 902 de 2017 es limitada pues, aunque reconoce la economía del cuidado (Art. 23, 25 y 43) no reconoce el aporte económico de la mujer campesina, ni garantiza la participación efectiva de las mujeres en los espacios creados por el 902 de 2017.

La consulta previa por mandato constitucional debe surtirse cuando las medidas gubernamentales afecten a las comunidades étnicas. En el caso del Decreto Ley 902 de 2017 se realizó consulta con los pueblos indígenas y con el pueblo Rrom, pero no así con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras¹⁹.

En cuanto a acceso a la tierra, en el Fondo creado para tal fin, se establece un subfondo especial con tierras para comunidades étnicas, como se explica en el anexo 2. El desarrollo de los proyectos productivos, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, estarán basados en sus planes de vida, y de salvaguardia y serán concertados con las autoridades étnicas.

Elementos de interés para el pronunciamiento

Hay varios elementos que cabe destacar sobre el primer año de la implementación del acuerdo de RRI.

1. El principal reto es concluir la implementación normativa, en particular lo relacionado con la Ley de tierras y con el Sistema de Catastro Multipropósito
2. Aspectos institucionales: dada la alta concentración de responsabilidades en una sola entidad, creada recientemente, la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, es necesario su fortalecimiento administrativo, financiero y jurídico, para mejorar las condiciones de éxito del proceso.
3. Los retos en materia de asignación de tierras y formalización son muy grandes (3 millones de hectáreas para acceso y 7 millones de hectáreas para formalización)²⁰. Este último proceso requeriría, según (DNP-Misión

¹⁹ Así lo denunciaron ante la Corte Constitucional los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negra, afrocolombianas, raizales y palenqueras en audiencia pública del 16 de agosto de 2017.

²⁰ Para ver la magnitud del reto: entre 1962 y 1987, ingresaron al Fondo Nacional Agrario 970,741 hectáreas (CNMH, 2016), de las cuales más de la mitad provenían de compra directa y fueron otorgados títulos por 766.507 ha. En materia de baldíos, se adjudicaron en este cuarto de siglo, 10 millones de hectáreas. Entre 1988 y 1994, ingresaron al Fondo 575.756 hectáreas, de las cuales

Transformación del Campo, 2015, p. 44) de la declaratoria de interés público de la formalización de la propiedad, una revisión de los procesos agrarios no solo de la ley 160 de 1994 sino también del Código Civil y el establecimiento, previsto también por el A.F., de la Jurisdicción Agraria (A.F. 1.1.8).

4. Algunas controversias. Las controversias que se presentaron inicialmente en el trámite, primero del proyecto de ley y luego del proyecto del decreto-ley entre las dos partes del Acuerdo, fueron finalmente subsanadas. Quedan controversias en la opinión que pueden tener impacto por dos vías. La primera, por los efectos que el control de constitucionalidad pueda tener sobre el decreto. Y la segunda, por los efectos que pueda tener en la fase de implementación de las medidas. Se señalan a continuación, someramente, algunos aspectos de la controversia:

- Participación: organizaciones sociales señalan como preocupante la poca participación en la construcción de la implementación normativa. Igualmente se sugiere la participación comunitaria en la conformación de la base de información para la RRI²¹.
- El Art. 6 del decreto en mención que establece la formalización a título oneroso para sujetos con patrimonios netos superiores a 700 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes –SMLMV- tiene el riesgo de formalizar masivamente posibles baldíos a quienes no son sujeto de reforma agraria y han acumulado más de una UAF.
- No se menciona el conflicto sobre el uso de la tierra entre empresas nacionales y transnacionales y población campesina.
- Entre los temas pendientes, que incidirán en forma decisiva en el cumplimiento del A.F. se encuentran: i) adjudicación de baldíos; ii) formas de acceso que no implican propiedad –derecho real de superficie-; iii) expropiación y extinción de dominio; y los relacionados con catastro, seguridad alimentaria, zonas de reserva campesina,

463.460 fueron por compra directa y se repartieron 599.749 hectáreas. Los baldíos adjudicados alcanzaron los 3,1 millones de hectáreas en el mismo período. El cambio de modelo y de legislación en 1994, muestra que entre 1995 y 2012 se obtuvieron parcelas para reforma agraria por 430.699 hectáreas y se adjudicaron 5 millones de hectáreas de baldíos. Por su parte, (DNP-Misión Transformación del Campo, 2015) señala que la informalidad afecta al 3 de cada 5 predios y en la mitad de los municipios menos del 50% de los propietarios tiene títulos formales (11). La misma Misión propuso la metodología de barrido predial para enfrentar el problema de la informalidad, en lugar de atender solicitudes individuales.

²¹ Ver por ejemplo (FENSUAGRO, 2017)

cierre de la frontera agraria, protección ambiental, entre los más importantes.

TEMA 2.

El segundo tema establece el diseño e implementación de medidas de planeación del desarrollo regional en determinadas zonas del país mediante la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (A.F. 1.2.1. a 1.2.6).

SUBTEMAS²²

1. PDET y Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR.

Eventos prioritarios para el informe

- Expedición en el marco de las facultades extraordinarias dadas al Presidente de la República, del Decreto Ley 893 de mayo 28 de 2017 que crea los PDET. El decreto establece las 16 zonas y los 170 municipios priorizados para el inicio del proceso de planeación y establece el instrumento para el desarrollo de los PDET: los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR-
- Inicio del proceso participativo de construcción de los PDET con la planeación en el nivel veredal en 45 municipios correspondientes a 14 zonas²³.

Estado de implementación o situación

Con la expedición del Decreto 893 de 2017 se dio vía libre a las acciones de construcción de los PDET. El decreto determinó los 170 municipios priorizados para la implementación, a partir de un cálculo simple de las variables elegidas con los criterios acordados²⁴ (A.F 1.2.2); tales municipios se agruparon

²² Para la división en subtemas se toma como base la matriz realizada por el Instituto Kroc para en su proyecto Barómetro. Entre paréntesis aparece el numeral correspondiente del A.F

²³ Información a diciembre 18 de 2017

²⁴ Las variables para cada uno de los criterios fueron: Grado de afectación del conflicto (intensidad de la confrontación armada y variables de victimización como tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras, entre otras); presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas (hectáreas de cultivos de coca e

subregionalmente en 16 zonas y comprenden 11.000 veredas, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y 6 ZRC²⁵. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del decreto 893 mediante sentencia C-730/17 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), de la cual se conoce solamente el comunicado de prensa No. 60 de la misma fecha, en el cual se afirma que los PDET constituyen un instrumento de coordinación y gestión en los territorios más afectados por el conflicto armado que se ajustan a los parámetros constitucionales exigidos para medidas extraordinarias adoptadas por el ejecutivo y en particular al principio de autonomía territorial y a la reserva de ley orgánica²⁶. Considera, además que “los contenidos del decreto ley contribuyen a la realización del derecho a la igualdad material entre miembros de poblaciones urbanas y campesinas; el derecho a la igualdad material de las mujeres campesinas; del pluralismo étnico y cultural; los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de trabajadores agrarios, incluyendo los derechos a la educación, a la vivienda, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación, y al mínimo vital. Los contenidos del decreto ley igualmente contribuyen a la realización de los derechos de participación ciudadana, en cuanto los PDET y los PART deben formularse con base en metodologías participativas.” Afirma, además que son herramientas que contribuyen al derecho a la reparación especialmente colectiva de las víctimas y de garantía de no repetición.²⁷

La Agencia de Renovación del Territorio –ART- definió un cronograma –en un proceso de abajo hacia arriba, desde la vereda, al municipio y a la región- para la construcción de los PDET, que debe terminar en mayo de 2018. (Ver Cuadro 1)

índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando); niveles de pobreza (índice de pobreza multidimensional); y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión (esfuerzo integral de cierre de brechas del Departamento Nacional de Planeación).

²⁵ Ver mapa anexo.

²⁶ La Corte Constitucional se fijó como meta pronunciarse el 16 de agosto de 2017. No obstante, por considerar que el análisis de constitucionalidad del Decreto 893 de 2017 requería previamente la sentencia sobre el Acto Legislativo 002 de 2017 -Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera-, el cual fue declarado exequible en la sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017.

²⁷ Corte Constitucional (2017) Comunicado No. 60, diciembre 12 de 2017. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/?cjl>

Cuadro 1. Ruta de construcción de los PDET

Acción	Tiempo
1. Socialización de la metodología del PDET con autoridades regionales, instituciones y actores de los territorios.	mayo – junio 2017
2. Lanzamiento de los PDET.	julio – agosto de 2017
3. Construcción del Pacto Comunitario para la Transformación territorial – nivel veredal.	agosto – diciembre 2017
4. Construcción del Pacto Municipal de Renovación Territorial – nivel municipal.	Enero – marzo de 2018.
5. Construcción del PATR – nivel regional.	Marzo – abril de 2018.
6. Socialización y apropiación del Plan de Acción para la Transformación Regional Socialización a nivel regional (departamento, municipio y veredas) y nacional (todos los sectores).	mayo 2018

Fuente. Ruta PDET. ART. 2017.

Los PDET fueron presentados por el Gobierno el 18 de julio de 2017, aunque previamente la ART ya había realizado acciones de socialización. La discusión sobre la construcción de los PATR se da en mesas de trabajo agrupadas en los 8 pilares definidos:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Reactivación económica y producción agropecuaria.
3. Educación rural.
4. Vivienda, agua potable y saneamiento.
5. Salud rural.
6. Derecho a la alimentación.
7. Reconciliación, convivencia y paz.
8. Infraestructura y adecuación de tierras.

A 24 de enero de 2018 se habían convocado por parte de la ART encuentros de trabajo a nivel veredal en 101 municipios que se encuentran en las 16 zonas PDET. Es decir que, hasta la fecha mencionada, el inicio de actividades se ha

dado en casi el 60% de los municipios previstos, cuando –según la programación de la institución responsable-, dicho inicio debería cubrir la totalidad de los municipios a diciembre de 2017. La ART planeaba iniciar esta labor en los 69 municipios restantes en lo que faltaba del mes de enero para dar paso a las fases municipal y regional. Sin embargo, a la fecha, no se tiene nueva información que permita constatar la cobertura total de municipios. De todas formas, la ART espera que en marzo se logre “consolidar todas las iniciativas construidas en las veredas, resguardos y consejos comunitarios (...) para que en mayo puedan ser presentados en las 16 subregiones del PDET” (Agencia de Renovación del Territorio, 2018)

En cuanto a la financiación prevista para los PDET, el Acto Legislativo 4 de 2017²⁸ que reforma los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, aprobado por el Congreso de la República el 8 de septiembre de 2017, destina parte de los recursos del Sistema General de Regalías –SGR- a financiar proyectos de inversión relacionados con la implementación del A.F. El Decreto 893/17 establece que esta es una fuente de financiación de los PDET.

El A.F. incluyó como parte de la implementación prioritaria la definición de las zonas para el desarrollo de los PDET y en el marco de la CSIVI se concertaron las 16 zonas y los 170 municipios. Al ser los PDET el espacio de ejecución de los diferentes planes nacionales (A.F. 1.2.5) en las zonas priorizadas, preocupa que estos últimos no se estén desarrollando simultáneamente para poder establecer proyectos articulados con la política pública nacional. El estado de implementación es **Iniciado con avances, con retrasos, si se toma como referencia el cronograma de ejecución propuesto por la ART**. Sin embargo, el A.F. no previó explícitamente un plazo de ejecución.

Análisis de Contexto

La construcción de los PDET y de los PATR es una de las medidas más importantes del acuerdo: para la Reforma Rural Integral (A.F.1) es el mecanismo de aplicación de las demás medidas de acceso y formalización de la tierra y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. En este sentido, las medidas de formalización, clarificación, sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal

²⁸ Que también debe ser sometido a control por parte de la Corte Constitucional,

(ZRF)²⁹, garantía de seguridad jurídica de la tenencia e implementación del catastro multipropósito deberían ser las primeras en desarrollarse, para lo cual es necesaria una adecuada articulación entre entidades del orden nacional y las de los ámbitos territoriales. En este proceso es importante que en el Decreto 893/17 se incluyeran garantías para la participación de los grupos étnicos y de otros grupos poblacionales.

El enfoque territorial, en la perspectiva del A.F. (1.2.1) busca una compleja transformación de la zona rural en aspectos sociales, institucionales y productivos: es una oportunidad para cerrar brechas sociales y territoriales, mediante la realización de inversión pública en concertación con la comunidad, de manera que se logre, progresivamente, una mayor convergencia de las zonas relativamente más atrasadas, se mejore su calidad de vida y se establezca un nuevo tipo de vínculos entre la ciudad y el campo.

Al mismo tiempo, a nivel regional y local, los PDET significan también una oportunidad de desarrollar mecanismos participativos para la planeación del desarrollo regional, aunque subsisten dudas, por lo acelerado del proceso, sobre si se logrará la participación efectiva de los actores que tradicionalmente han sido excluidos de la definición de los programas y proyectos como los que se incluirán en los PDET.

Un punto de atención particular será la forma en que se dé la articulación con los Planes de Desarrollo Municipal que actualmente se están ejecutando (2016-2019) y con los que se empiecen a formular por los mandatarios en las elecciones locales de 2019, pues estos son los instrumentos de planeación tradicionales. Igualmente, con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial.

Análisis del alcance e implicaciones

El Decreto Ley 893 de 2017 aborda los temas establecidos en el punto 1.2 del A.F. En general, se ajusta a lo allí establecido. El Decreto no determina los mecanismos concretos de seguimiento y evaluación a nivel local, regional y nacional que están previstos en el A.F. (1.2.6) y expresa que el Gobierno Nacional definirá su esquema general (art. 8). En el contenido de los PATR se deben

²⁹ Aunque se presentó un proyecto de ley sobre el mecanismo específico de sustracción de áreas de Reserva Forestal, no alcanzó a ser aprobado por el Congreso bajo el mecanismo acelerado.

establecer obligatoriamente mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información (art. 5).

El Decreto establece que la participación efectiva de los grupos étnicos en la construcción de los PDET se da mediante el desarrollo del mecanismo especial de consulta del apartado de salvaguardas y garantías del capítulo étnico (A.F. 6.2.3). Esto implica una negociación directa con cada una de las instancias y autoridades tradicionales de los grupos étnicos tanto a nivel nacional como en los territorios.

A pesar de que el A.F. plantea que los PDET y, en general, los planes de la RRI deben tener un enfoque reparador (A.F. 5.1.3.3) y que el A.F. al plantear medidas de reparación dice que se fortalecerán los mecanismos existentes y que se adoptarán nuevas medidas (A.F. 5.1), el Decreto 893 no contempla mecanismos concretos de articulación entre los Planes de Reparación Colectiva existentes o por desarrollarse en las zonas PDET (A.F. 5.1.3.3.2), ni con los planes de retorno. Sin embargo, se estima que las acciones de estos planes harán parte del capítulo de programas y proyectos del PATR (art. 5). La participación de las víctimas está prevista por cuanto las mesas territoriales de víctimas tienen asiento directamente en las instancias de planeación municipal y regional de los PDET.

Enfoques étnico y de género.

- El Decreto establece como finalidad de los PDET la promoción de las organizaciones de mujeres y la obligación de incorporar el enfoque de género reconociendo las necesidades de las mujeres rurales. No establece, sin embargo, medidas específicas de discriminación positiva para la participación de dichas organizaciones.
- La Agencia de Renovación del Territorio –ART- con el apoyo de ONU Mujeres ha publicado una cartilla elaborada por RIMISP-Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural titulada “La participación de las mujeres y sus organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que tiene como fin “orientar a las mujeres rurales para que hagan efectivos los mecanismos de participación para el desarrollo territorial e incidir en la construcción de los PDET, a partir de sus necesidades e iniciativas. (ART-ONU MUJERES-RIMISP, 2017).
- Se reconoce que los PDET deben estar armonizados con los Planes de Vida y Planes de Salvaguardia de los grupos étnicos, y que es necesaria la promoción de su participación en la ejecución de los proyectos. Los grupos

étnicos están representados, en forma directa, en los niveles municipal y departamental de planeación de los PDET. Sin embargo, en la práctica se ha dado una negociación entre la ART y las autoridades tradicionales para la financiación de espacios autónomos donde se prepara la concertación. También se han presentado algunas controversias: mientras la ART reconoce las dificultades para incorporar al proceso a pueblos indígenas en algunos casos que estos se encuentran en áreas no municipalizadas³⁰ o cuando habitan en distintos municipios de los cuales algunos hacen parte de una zona PDET y otros no, y afirma que está haciendo todos los esfuerzos a través de negociaciones directas, algunos pueblos han denunciado que el proceso no los está teniendo en cuenta y que se les obliga a ceñirse a una metodología ajena a su cultura y cosmovisión, que no se está implementando el enfoque reparador y que hay exclusión de cabildos indígenas ruralmente dispersos, entre otros problemas (ONIC, 2017). Tal es el caso, por ejemplo, de los pueblos Pijao y Nasa –Zona PDET 5-.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Las organizaciones y comunidades han expresado críticas frente al modelo de implementación de la metodología para construcción de los PDET. En primer término, afirman que hay obstáculos para la inclusión de los planes de vida propios en el nivel veredal y que acciones de planeación que se han realizado en el marco de otros procesos deberían ser recogidas por el PDET en lugar de iniciar el proceso desde cero. En segundo lugar, denuncian que el proceso sistemático de amenazas, asesinatos, detenciones arbitrarias y en general las violaciones de derechos humanos ha recaído sobre los líderes y lideresas, lo cual limita y pone en peligro el proceso mismo de participación. Es importante tanto en los municipios donde no se ha empezado el proceso, como en los que ya lo iniciaron, fomentar los espacios de diálogo y estrategias pedagógicas con las organizaciones y comunidades clarificando el alcance del proceso, los productos y los resultados, lo cual sumaría legitimidad al proceso.
2. Capacidades para la planeación: el decreto menciona la realización de acciones para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y

³⁰ Son áreas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés que no han sido declaradas municipio ni hacen parte de ninguno de ellos, constituidas en buena parte por territorios indígenas.

planeación, seguimiento, veeduría y control social, a través de las “entidades competentes”. Como en mayo de 2018 vence el tiempo establecido por la ART para concluir los procesos de planeación en cada una de las zonas, es necesario que estas acciones se empiecen a realizar en forma inmediata tanto con entidades como con las comunidades.

3. Se debe asegurar, mediante acciones afirmativas, la participación de las organizaciones de mujeres. Algunas organizaciones de mujeres han expresado que, en la implementación de los PDET, “pese a lo pactado se siguen evidenciando en esa región [Buenos Aires, Cauca], condiciones de discriminación hacia las mujeres”³¹

TEMA 3.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PDRRI) (A.F.1.3). Están enfocados a lograr, en un plazo de 15 años la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones y la disminución de la desigualdad y de las brechas entre el campo y la ciudad. Establece la necesidad de medidas específicas y diferenciadas para las mujeres del campo.

18

SUBTEMAS

El A.F (1.3.1 a 1.3.4) establece un conjunto de planes nacionales en diversos aspectos:

- Infraestructura eléctrica y conectividad (Plan Nacional de Electrificación Rural y Plan Nacional de Conectividad Rural).
- Desarrollo social: Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural; Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.
- Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa: Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural; Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación; Plan para Apoyar y Consolidar

³¹ Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Un año Después. Encuentro Nacional de Organizaciones y Comunidades sobre los PDETS. Bogotá, Noviembre 27 y 28 de 2017. En: <https://agriculturafamiliar.co/los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues/>, consultado enero 23 de 2018

la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

- Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Eventos prioritarios para el informe

Los principales avances han sido de desarrollo normativo tanto a través de leyes, como de la expedición de decretos ley en uso de facultades extraordinarias. Se destaca la aprobación de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 por la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, luego de surtir el trámite bajo el mecanismo *fast-track*. Según el equipo técnico CSIVI-FARC, “el gobierno no realizó las modificaciones más sustanciales que se recomendaron al proyecto y lo llevó a trámite en el Congreso sin aprobación en CSIVI”.³²

Estado de Implementación o situación

19

La ley aprobada crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, el cual no estaba explícitamente previsto por el A.F. En el A.F. (1.3.3) se contempla una serie de medidas que guardan relación con la Ley aprobada, específicamente el compromiso por parte del Gobierno Nacional de “crear e implementar un Plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación”, dirigido a fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria. El alcance de la Ley aprobada es mucho más amplio, puesto que está dirigida al conjunto de la actividad agropecuaria y no está específicamente enmarcada en el A.F. Su referencia a éste último, se hace en la parte relacionada con la creación del servicio público de extensión agropecuaria (Capítulo III, Art. 21), en la medida en que establece entre los criterios de priorización para acceso al subsidio a la tarifa por la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (Art. 28) a poblaciones cubiertas por medidas del A.F. Así, establece que será priorizada la “(...) 5. Población Objetivo de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque

³² Avances en la implementación Normativa de la RRI. Boletín informativo No. 1. Equipo RRR-CSIVI-FARC, Bogotá, 5 de mayo de 2017. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>

Territorial (PDET) definidos en el Decreto Ley 893 de 2017” y la “6. Población objetivo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PSIDA), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en los términos del Decreto Ley 896 de 2017”.

Una relación más precisa entre la Ley aprobada y el A.F. se encuentra en un párrafo transitorio del Artículo 29, que crea los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), según el cual se dispone que “Durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.”

Por su parte, la Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contiene los “Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria -ACFC. Esta resolución recoge en sus considerandos el propósito de la RRI de buscar la transformación estructural del campo y de reconocer el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo y del país en general.

La resolución establece los lineamientos para el desarrollo de la ACFC y responde a aspectos pactados en el A.F. La implementación de la resolución puede contribuir al cumplimiento de los Planes Nacionales de la RRI para una población específica, en este caso definida como la que se dedica a la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que debe ser una de las más beneficiadas con las reformas previstas en el A.F. En especial, establece estrategias y responsabilidades de implementación en aspectos de extensión rural integral (A.F.1.3.3.2), educación rural; provisión de agua y saneamiento básico rural (A.F.1.3.1.2); fortalecimiento de los procesos de acceso y formalización de la tierra; promoción de prácticas agroecológicas y del manejo sostenibles de los recursos naturales renovables; complementa la oferta estatal existente en materia de servicios financieros rurales y establece medidas de comercialización y mercadeo social como compras públicas locales de productos agroalimentarios, promoción de mercados campesinos y de productos provenientes de la ACFC. En materia de participación propone instancias específicas del nivel territorial y prevé la necesidad de fortalecer capacidades en especial para la mujer rural y de garantizar la relación con los procesos de los PDET. Crea igualmente un sistema

de información, un Comité interinstitucional de implementación, seguimiento y evaluación y un Comité técnico Asesor.

Otros Decretos-Ley y resoluciones producidas en cumplimiento del acuerdo sobre RRI son las siguientes:

1. Infraestructura eléctrica

Decreto Ley 884 de 2017, que establece la elaboración y adopción de un Plan Nacional de Electrificación Rural –PNER- cada dos años, por parte del Ministerio de Minas y Energía, el cual debe estar armonizado con los PDET y con el PNIS. Establece los criterios, la articulación con los Fondos Eléctricos y la participación ciudadana para la formulación del PNER. Fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 565/17 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

2. Vivienda Social Rural

Decreto Ley 890 de 2017 (28 de mayo), que dispone la formulación, dentro de los 30 días siguientes a la expedición del decreto, de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural, en el cual se formulará la política de vivienda de interés social y prioritario rural y definirá, de acuerdo con la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, las condiciones de otorgamiento y ejecución del subsidio. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad responsable del plan, expidió, en efecto la Resolución 0179 del 23 de junio de 2017, por la cual se adopta el plan mencionado. El Decreto Ley fue declarado exequible por la Corte Constitucional salvo los incisos segundos de los párrafos primero y segundo del artículo 9, por no guardar conexidad con el A.F. y la exequibilidad condicionada de la parte final del inciso quinto del mismo artículo, que establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio puede postular operadores del subsidio. Para la Corte Constitucional, esa atribución es constitucional, “en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, lo cual garantiza que no se rompan los principios de imparcialidad e igualdad en los procesos de selección de operadores privados (Sentencia C-570 /17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, numerales 56.3 y 60).

El decreto establece aspectos importantes para la integralidad del A.F. en materia de RRI: i) tener en cuenta para la implementación del Plan de vivienda la

información suministrada por el Catastro Multipropósito (A.F. 1.1.9) y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad; ii) prioriza para el otorgamiento de subsidios a la población en pobreza extrema, las víctimas de desplazamiento forzado, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de Distribución de Tierras, a los grupos étnicos y culturales de la Nación y a las mujeres cabeza de familia; iii) prevé el acceso a una solución de vivienda a los hogares con predios restituidos, que ha sido una de los principales frenos al retorno de los hogares a los predios restituidos³³, y a los miembros reincorporados a la vida civil; iv) entre los criterios de focalización se encuentran el estar en zonas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) previstos en el A.F.

No es claro, sin embargo, la relación entre autoridades nacionales y las territoriales en la implementación del Plan de vivienda, y sobre todo en la designación de operadores privados, ni se establecen mecanismos claros de coordinación Nación –Territorio.

3. Educación:

Decreto Ley 882 de 2017 (26 de mayo), que dispone adelantar por única vez, un concurso especial de méritos para la provisión de vacantes definitivas de personal docente en municipios de las zonas priorizadas. Esta convocatoria debía realizarse en los dos meses siguientes a la expedición del Decreto, pero hasta el 15 de diciembre de 2017, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-no la había realizado. Fue declarado exequible por la Corte Constitucional (Sentencia C607/17, M.P. Carlos Bernal Pulido)

El Ministerio de Educación Nacional -MEN expidió el decreto 1578 de 28 de septiembre 2017, para reglamentar el concurso de méritos. El MEN tiene en su página WEB, para recibir observaciones ciudadanas entre el 24 de enero y el 7 de febrero del presente año, un proyecto de resolución “Por el cual se definen las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial dispuestas por el Decreto ley 893 de 2017 en que se aplicará la planta exclusiva de cargos docentes y directivos docentes y el concurso de mérito de carácter especial establecidos por

³³ Ver por ejemplo el estudio de (Codhes, 2016, 66, 92) donde se establece que entre las condiciones económicas requeridas para el retorno de los solicitantes, un 60% señala el apoyo para la construcción o reconstrucción de la vivienda y que entre las medidas decretadas por los magistrados en los fallos de restitución era una de las que registraba menores niveles de cumplimiento (25% de los casos en que se había decretado la medida).

el Decreto ley 882 de 2017”. El proyecto dispone que el concurso de méritos se realice en 125 municipios³⁴.

Decreto Ley 892 de 2017 (28 de mayo), que crea un régimen transitorio de acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado ofrecidos en los departamentos en donde se ubican los municipios priorizados para la implementación de los PDET. El Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional pero el artículo 1 se modula en el entendido de que el acompañamiento por parte del Ministerio de Educación Nacional en los procesos de acreditación solo se debe dar en los municipios priorizados, y no en los departamentos en que se ubican tales municipios, como establece el decreto. (Sentencia C535/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Aunque no se conocen avances del Plan Especial de Educación Rural con enfoque diferencial (A.F. 1.3.2.2), el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución 19630 del 27 de septiembre de 2017 “por la cual se convoca a los 170 municipios priorizados de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para que postulen sus instituciones educativas, con el fin de obtener cofinanciación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar”. A la convocatoria se postularon 1,579 sedes educativas en 115 municipios de 18 departamentos³⁵, y de ellas se seleccionaron 140 instituciones educativas rurales, en 14 de las 16 zonas PDET. En cada una de estas sedes se invertirá hasta 50 millones de pesos en mejoramiento de la infraestructura.³⁶

4. Incentivos ambientales

Decreto 870 de 2017 por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales – PSA- y otros incentivos a la conservación³⁷ Declarado exequible por la Corte

³⁴ <https://www.mineduccion.gov.co/portal/secciones-complementarias/Proyectos-normativos-para-observaciones-ciudadanas/> consultada enero 29 de 2018

³⁵ Información del Ministerio de Educación <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-363489.html>, consultado el 29 de enero de 2018. El programa se tituló “Manos a la escuela II)

³⁶ <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-363879.html>

³⁷ El pago por servicios ambientales -PSA-, es “un incentivo económico, en dinero o en especie (ej.: diversos tipos de asistencia técnica para la conservación, apoyos organizativos, entre otros) que reconoce las acciones y las prácticas asociadas a la preservación y restauración de ecosistemas, que resultan en una reducción de los conflictos en el uso del suelo y buscan el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales. De allí que un principio básico de esta figura, es que los beneficiarios deben ser compensados por el costo que supone prestar dichos servicios de conservación ambiental, lo que a su vez permite dos cosas: (i) generar alternativas económicas para la comunidad; y, (ii) llevar a cabo medidas para mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir.” (Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017).

Constitucional (Sentencia C-644/17 M.P. Diana Fajardo Rivera). El decreto se enmarca en las medidas de cierre de frontera agrícola y de protección de reservas (A.F. 1.1.10); en las relacionadas con los cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1.4), con la promoción de la participación empresarial (A.F. 6.1.3) y el enfoque étnico (A.F. 6.1.12).

5. Obras por impuestos

Decreto ley 883 de 2017 por el cual se incluyen las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos. Declarado exequible por la Corte Constitucional (Sentencia 516/17, M.P. Luis Guillermo Guerrero López). La Reforma Tributaria, aprobada mediante Ley 1819 de 2016 había excluido del mecanismo de excepción de pago de impuestos mediante la realización de obras de infraestructura en las zonas más afectadas por el conflicto –ZOMAC- a los sectores de minería e hidrocarburos. Este Decreto ley elimina dicha exclusión. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda reglamentó, a través del decreto 1915 de 22 de noviembre de 2017, el artículo 238 de la citada ley. A través del decreto se definen funciones y procedimientos para la conformación y puesta en marcha del banco de proyectos que se pueden desarrollar en municipios ZOMAC. Para que la Agencia de Renovación del Territorio-ART-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y las demás entidades de acuerdo con su experticia en el tema ejerzan las actividades para el cabal funcionamiento del mecanismo de pago.

Este mecanismo permite el pago de obligaciones tributarias mediante la inversión directa, por parte de particulares, en proyectos de interés prioritario en las llamadas ZOMAC. Establece las modalidades de pago, la responsabilidad de la ART en el mantenimiento del Banco de Proyectos de Inversión en ZOMAC, los proyectos financiados y las competencias de entidades nacionales según el tipo de proyecto. Así mismo establece el procedimiento para el desarrollo de las obras. Se pueden advertir algunos riesgos en el mecanismo: cuando el contribuyente no recurre al banco de proyectos ya existente, sino que presenta la iniciativa, puede producirse una clara desarticulación con las prioridades municipales, más aún en el entorno de implementación de PDET, que han basado su formulación en un proceso participativo.

Adicionalmente, puede ser un mecanismo para eludir otros procesos constitucionales como la consulta previa con las comunidades étnicas; puede

afectar procesos como los de restitución de tierras, sobre todo en entornos donde grandes empresas han jugado algún papel en el despojo o abandono forzado.

6. Empleo Público:

Decreto 894 de 2017, por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del A.F. La Corte Constitucional (Sentencia C- 527/17 M.P. Diana Fajardo Rivera) declaró su exequibilidad condicional, excepto algunas expresiones contenidas en los artículos 6º y 8º que se declaran inexecutable. La condicionalidad hace referencia a entender que la provisionalidad, la facultad interna de desconcentración de funciones operativas, se utilizarán únicamente para la implementación del A.F. con prelación en los municipios priorizados.

Enfoques étnico y de género.

- La ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 por la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, señala como una de las funciones del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), “Proponer alternativas que garanticen la participación real de las mujeres y jóvenes rurales en los procesos y herramientas ofrecidas por el SNIA” (Art. 8, numeral 14). Entre los integrantes de dicho Consejo Superior, se prevé la presencia de una representante de la mujer rural (Art. 9, numeral 13). En cuanto al subsistema de extensión agropecuaria, reconoce a las organizaciones de mujeres como un actor del sistema (Art. 22, numeral 14) y dispone que el enfoque del servicio público de extensión agropecuaria debe buscar la conformación de redes de mujeres (Art. 25). Finalmente, establece como criterio de priorización para el otorgamiento del subsidio a la tasa de prestación del servicio público de extensión agropecuaria “La condición de mujer rural de conformidad con la Ley 731 de 2002” (Art. 28).
- La Resolución 464 del 29 de diciembre que contiene los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria de 2017 crea un Comité técnico Asesor en el que se garantiza la participación de comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y de las mujeres rurales.
- El Decreto Ley 890 de 2017 que dispone la formulación de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural

establece que el acceso a las soluciones de vivienda será equitativo entre hombres y mujeres (art. 1, numeral 1) y que se priorizará a la mujer cabeza de familia para el otorgamiento de subsidios (art. 1, numeral 3). Consagra la participación activa de las mujeres en la definición de las soluciones y en la ejecución de los proyectos de vivienda (art. 1, numeral 4).

- Aunque el Decreto 894 de 2017, por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del A.F., no hace referencia específica a las mujeres, en el Artículo 4. dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con los jefes de las respectivas entidades diseñe procesos de selección con enfoque diferencial.

Elementos para el pronunciamiento

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, juegan un papel en el mejoramiento de las condiciones de producción y de vida de la población rural. Buscan contribuir a cerrar la brecha histórica de desarrollo y a dotar al campo de los bienes públicos necesarios para emprender una nueva forma de desarrollo rural. Su avance ha sido lento y desigual, en especial no se han abordado aún algunas medidas previstas por el acuerdo, relacionadas con educación, salud, y otros servicios públicos y, ante todo, desarrollo de la infraestructura, la capacitación y el apoyo técnico, tecnológico y financiero a la economía campesina, familiar y comunitaria (el Instituto Kroc identificó 65 disposiciones). Estos aspectos deben abordarse en conjunto con las medidas de acceso y formalización de la tierra y con el desarrollo de los PDET, pues buena parte de las acciones y medidas que allí se definan, tendrán que ser desarrolladas a través de los planes nacionales previstos por el punto 1 del A.F. El desarrollo específico de estos puntos, permitirán así mismo hacer un balance de las medidas específicas para la mujer rural dispuestas por el A.F., en especial en lo concerniente a Salud Rural (1.3.2.1) Educación Rural (1.3.2.2), Generación de Ingresos y Protección Social (1.3.3.5) y Seguridad Alimentaria (1.3.4).

1. Oportunidades de mejoramiento continuo y retos

El Punto 1 del A.F. sobre Reforma Rural Integral, fue el primer acuerdo logrado en la Mesa de La Habana. Aborda uno de los grandes problemas del desarrollo social y económico colombiano, como es el atraso secular del sector rural y la existencia de una estructura inequitativa y concentrada en la propiedad rural, situación

reconocida ampliamente en el país. Se trata, entonces de la parte del A.F. con una visión reformista que propone acciones clave para el mejoramiento de la situación de la zona rural colombiana y de sus habitantes. Incluye un conjunto de medidas que deben desarrollarse armónicamente y que requieren de un fuerte esfuerzo de coordinación interinstitucional y territorial.

Aunque la mayor parte de las disposiciones de este punto del A.F. no se realizan por completo en el corto plazo, para garantizar su completo desarrollo es necesario que el inicio de su implementación en territorio se haga con la mayor celeridad. Los tres temas centrales del acuerdo en materia de reforma rural (acceso a tierras, programas de desarrollo con enfoque territorial y planes nacionales) son complementarios y deben desarrollarse en forma armónica e integral. Requieren de un gran esfuerzo de coordinación tanto entre autoridades nacionales y territoriales como con las comunidades rurales. De allí que sea necesario realizar una mayor pedagogía del A.F. en general y de la Reforma Rural Integral en particular.

En materia de acceso a la tierra, concluir con la implementación normativa e iniciar la fase de implementación propiamente dicha de las medidas de acceso y formalización es el principal reto en 2018. La visión integral implica el desarrollo de las medidas de formalización, clarificación, sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal (ZRF)³⁸, garantía de seguridad jurídica de la tenencia e implementación del catastro multipropósito, deberían ser las primeras en realizarse, para lo cual es necesaria una adecuada articulación entre entidades del orden nacional y las de los ámbitos territoriales.

La creación del Sistema Nacional de Catastro Multipropósito es un punto central, por la relación que este sistema tiene con la mayor parte de las disposiciones del punto 1, y para evitar que el atraso y la inexistencia del catastro rural continúen teniendo efectos nocivos sobre el ordenamiento de la propiedad, contribuyan a los disputas territoriales, disminuyan la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, afecten negativamente a las finanzas territoriales y se conviertan en un mecanismo de revictimización.

Por su parte, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden considerarse como un barómetro del éxito en la implementación del punto 1 del A.F. sobre RRI, en la medida en que son, no solo el mecanismo de planeación del

³⁸ Aunque se presentó un proyecto de ley sobre el mecanismo específico de sustracción de áreas de Reserva Forestal, no alcanzó a ser aprobado por el Congreso bajo el mecanismo acelerado.

desarrollo en el territorio, sino también la forma de aplicación de las demás medidas previstas en el Acuerdo, como las de acceso y formalización de la tierra y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Los PDET consolidan el enfoque territorial, en la búsqueda de una compleja transformación de la zona rural en aspectos sociales, institucionales y productivos: es una oportunidad para cerrar brechas sociales y territoriales, mediante la realización de inversión pública en concertación con la comunidad, de manera que se logre, progresivamente, una mayor convergencia de las zonas relativamente más atrasadas, se mejore su calidad de vida y se establezca un nuevo tipo de vínculos entre la ciudad y el campo. El reto de avanzar significativamente con el proceso de planeación de los PDET previsto para el primer semestre de 2018 permitirá su consolidación en el futuro. A nivel regional y local, los PDET significan, además, una oportunidad de desarrollar mecanismos participativos para la planeación del desarrollo regional, aunque subsisten dudas, por lo acelerado del proceso, sobre si se logrará la participación efectiva de los actores que tradicionalmente han sido excluidos de la definición de los programas y proyectos como los que se incluirán en los PDET.

Finalmente, es importante que en el marco de la CSIVI se definan los criterios y pasos para avanzar en la definición progresiva de nuevas zonas PDET, como está previsto en el A.F.

En cuanto a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PDRRI) (A.F. 1.3) que están enfocados a lograr, en un plazo de 15 años la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones y la disminución de la desigualdad y de las brechas entre el campo y la ciudad, se ha avanzado en la expedición de la normatividad que los hace posibles. De nuevo hay que insistir en la necesidad de avanzar *pari-pasu* y de lograr la difícil articulación Nación-Territorio como condición de éxito de la Reforma Integral en el campo colombiano.

BIBLIOGRAFIA

Documentos citados

- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). Ruta PDET. Presentación, Bogotá. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Agencia de Renovación del Territorio. (24 de Enero de 2018). Agencia de Renovación del Territorio. Recuperado el 29 de Enero de 2018, de www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/en_2018_estar_listo_el_plan_de_accion_que_transformar_los_municipios_del_posconflicto_en_colombia_directora_de_la_art.
- ART-ONU MUJERES-RIMISP. (2017). La participación de las mujeres y sus organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 56. Bogotá, D.C, Colombia: Gráficas Ricaurte
- Cámara de Representantes. (16 de 08 de 2017). Proyecto de Ley Catastro Multipropósito 019/2017C; 010/2017S. Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado el 22 de 01 de 2018, de www.camara.gov.co
- CEDE. (2017). Fondo de tierras del acuerdo agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas. Documento CEDE 41. Universidad de los Andes. Facultad de Economía- CEDE, Bogotá.
- CNMH. (2016). Tierras y conflicto rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá.
- Codhes. (2016). La Restitución de Tierras y el Retorno: Primera Encuesta Nacional de Intención de Retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras. Bogotá, D. C., Colombia: Impresol Ediciones
- DANE. (2015). III Censo Nacional Agropecuario 2013-14. Tomo 2. Resultados. Bogotá Recuperado de: www.dane.gov.co.
- DNP-Misión Transformación del Campo. (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- DNP –CONPES 3859. (2016). Política para la adopción e implementación del catastro multipropósito. Documento CONPES, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.C. Recuperado: de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/>
- Equipo RRI-CSIVI-FARC (2017) Avances en la implementación Normativa de la RRI. Boletín informativo No. 1., Bogotá, 5 de mayo de 2017. Recuperado de

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRl.pdf>

- FENSUAGRO. (2017). Aportes a presentación de Fensuagro en audiencia pública sobre Reforma Rural Integral. Ponencia audiencia Corte Constitucional, Bogotá.
- IGAC et al. (2012). Atlas de Distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional
- INCODER. (2013). Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960-2012. Bogotá
- Organizaciones sociales. (16 de 11 de 2017). Pronunciamento público en torno al nuevo proyecto de ley de tierras presentado por el Gobierno Nacional. (www.coljuristas.org/documento/tmp/pronunciamento_publico_proyecto_ley_de_t ierras, Recopilador) Bogotá
- Perfetti, J. J. (2017). Acuerdo de paz y decreto ley de tierras. Economía y Política (69)
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo Final para terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Acuerdo, Presidencia de la República- Oficina Alto Comisionado para la paz, Bogotá
- Universidades Andes-Eafit-Externado. (2017). Concepto de la mesa de expertos académicos sobre el Proyecto de ley para el ordenamiento social de la propiedad. Concepto, Bogotá. Recuperado de <https://economia.uniandes.edu.co/>

Autos y Sentencias de la Corte Constitucional

Auto 03 de agosto de 2017

Comunicado No. 60, diciembre 12 de 2017.

Sentencia C-516/17 (M.P. Luis Guillermo Guerrero López)

Sentencia C-527/17 (M.P. Diana Fajardo Rivera)

Sentencia C-535/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)

Sentencia C-565/17 (M.P. Diana Fajardo Rivera) 1578 de 2017

Sentencia C-570/17 (M.P. Alejandro Linares Cantillo)

Sentencia C-607/17 (M.P. Carlos Bernal Pulido)

Sentencia C-630/17 (M.P. Luis Guillermo Guerrero López)

Sentencia C-644/17 (M.P. Diana Fajardo Rivera)

Decretos y Leyes de la República

- Decreto-Ley 870 de mayo 25 de 2017, por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación
- Decreto Ley 902 de mayo de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral”
- Decreto-Ley 870 de 2017- Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales – PSA- y otros incentivos a la conservación
- Decreto –Ley 882 de 2017- Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado
- Decreto-Ley 884 de 2017- Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
- Decreto-Ley 883 de 2017- Por el cual se incluyen las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.
- Decreto –Ley 890 de 2017- Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural
- Decreto-Ley 892 de 2017- Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)
- Decreto-Ley 893 de 2017- Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial (PDET)
- Decreto-Ley 894 de 2017- Por el cual se dictan normas de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final
- Decreto-Ley 896 de 2017- Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
- Decreto 1578 de 2017 Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 882 de 2017 y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional
- Decreto 1915 de 2017- Por el cual se reglamenta el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016
- Ley 1753 de 2015- Por la cual se expide el Pla Nacional de Desarrollo 2014-2018

Ley 1819 de 2016- Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural

Ley 1876 de 2017- Por la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria

Resoluciones

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 29 de diciembre de 2017
“Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria –ACFC-“

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 0179 de 23 de junio de 2017, por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda de Interés Social Rural

Ministerio de Educación Nacional. Resolución 19630 de 2017, “por la cual se convoca a los 170 municipios priorizados de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para que postulen sus instituciones educativas, con el fin de obtener cofinanciación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar”.

Páginas WEB consultadas

<http://www.agenciadetierras.gov.co>

<https://agriculturafamiliar.co>

<http://camara.gov.co>

<http://www.coljuristas.org/>

<http://www.corteconstitucional.gov.co>

<http://www.indepaz.org.co>

<http://www.lanacion.com.co/>

<https://www.minagricultura.gov.co>

<https://www.mineducacion.gov.co>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”

El Punto 2 del A.F. se divide en tres temas generales: (i) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general; (ii) Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa; (iii) Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable.

Según el calendario de implementación normativa durante el año siguiente a la firma del A.F., debían contemplarse varias medidas relacionadas con este punto (A.F. 6.1.10): “b. Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación y difusión; c. Ley y/o normas del sistema de financiación de los partidos incluyendo el incremento de la financiación de estos, y en especial, de la organización o movimiento político que surja de los acuerdos de paz [...] j. Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía, la sociedad, en especial de las comunidades de las Circunscripciones Especiales de Paz [...] m. Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de Control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia; n. Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral”

De igual forma, entre los elementos de implementación prioritaria (A.F. 6.1.11) se definió que una de las prioridades de la CSIVI era la “delimitación de las circunscripciones especiales de paz y criterios para la adopción de las reglas especiales acordadas”.

En este informe se presenta un balance de la implementación del Punto 2 al primer año, de noviembre de 2016 a noviembre de 2017, con actualizaciones de diciembre a 5 de febrero del año en curso.

TEMA 1

Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del A.F.

SUBTEMAS

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general (creación de un Estatuto de la Oposición) (A.F. 2.1.1)
2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2).

Eventos prioritarios para el informe

- El 24 de abril de 2017 se aprobó el proyecto de Ley Estatutaria 03 de Senado [06 en Cámara de Representantes] *“por medio del cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”*, de acuerdo con lo dispuesto en el A.F. (2.1.1). Actualmente se encuentra en revisión de la Corte Constitucional.
- Expedición del Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”* conforme a lo establecido en el A.F. (2.1.2.1 y 2.1.2.2)
- La Procuraduría General de la Nación expidió el 14 de junio de 2017 la directiva #002, mediante la cual dispone de los lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, líderes y lideresas y sus movimientos sociales, y sus organizaciones, así como quienes en esta condición participen activamente en la implementación del A.F.
- El 15 de junio de 2017, la Policía Nacional de Colombia creó el Cuerpo Élite, una unidad especializada encargada de dismantelar las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo que han atentado contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia.
- El 7 de diciembre de 2017 se expidió el Decreto 2078 *“por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”*.
- El 18 de diciembre de 2017 se expidió el decreto 2124 por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y

conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

- A mediados de diciembre de 2017 se lanzó el Plan Horus, una nueva estrategia de recuperación territorial y estabilización con el fin de disminuir el asesinato de líderes sociales y excombatientes de las FARC. Según información del Gobierno, para este plan se han destinado 61.463 miembros de la Fuerza Pública que concentrarán sus acciones en 67 municipios críticos (Gobierno de Colombia, 2018).

Estado de implementación o situación

La aprobación del Estatuto de la Oposición constituye un avance importante por cuanto permite saldar una deuda histórica que estaba pendiente desde la Constitución de 1991. También, porque se ajusta a lo contemplado en el A.F., se desarrollaron los espacios de concertación previos bajo principios de pluralismo político y cumple con los principios contenidos en el acuerdo. Por estas razones, este subtema se califica como ***cumplido a tiempo y en correspondencia con lo dispuesto en el Acuerdo.***

En cuanto a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, a pesar de registrarse varios eventos que atienden a los principios y medidas contempladas en el A.F., estos no han tenido efectos prácticos satisfactorios. La persistencia de hechos victimizantes en contra de líderes sociales, excombatientes de las FARC y de sus familiares así lo demuestra. Ni los componentes preventivos y de protección ni las acciones encaminadas a un despliegue estatal ajustado a las prerrogativas de seguridad humana que se contemplan en el acuerdo (A.F.2.1.2.1) se han desarrollado debidamente. Por estas razones, este subtema se califica como ***iniciado sin avances.***

Análisis de Contexto

Una de las continuidades históricas de Colombia ha sido la estrecha relación entre violencia y política en razón de la particular configuración del Estado que ha sido incapaz de asegurar el monopolio de la violencia en todo el territorio nacional y, por lo tanto, agotar el uso privado de este recurso con fines políticos, especialmente en el ámbito local.

Como resultado, el ejercicio de la política en Colombia se ha constituido en una actividad de alto riesgo. Especialmente, si ésta corresponde a la expresión de ideas y programas opuestos a los que tradicionalmente se han manifestado al interior del estrecho sistema político. Varias experiencias históricas como el genocidio de los miembros de la Unión Patriótica y el asesinato sistemático de sindicalistas son algunos ejemplos de esta situación.

De esta forma, la violencia política continúa siendo un obstáculo para la manifestación pública e institucional de fuerzas y voces políticas de oposición que resultan fundamentales para un adecuado funcionamiento de los regímenes democráticos. Y contribuye a perpetuar las dinámicas históricas de exclusión política que por décadas han alimentado el conflicto armado en el país.

Los asesinatos y agresiones en contra de líderes y lideresas sociales y de excombatientes de las FARC y de sus familiares muestran que a pesar de que las muertes asociadas al conflicto armado han disminuido³⁹, aún se presentan hechos de violencia política, especialmente en aquellas regiones donde se espera tengan lugar actividades fundamentales para la implementación del acuerdo de paz.

A pesar de algunas diferencias en los conteos, todos coinciden en señalar esta tendencia y su concentración en departamentos como Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y Norte de Santander, regiones donde precisamente se ubican municipios que han sido priorizados para la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (A.F. 1).

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció que entre enero de 2017 y el 20 de diciembre de este mismo año se había verificado un total de 105 homicidios: 73 asesinatos contra líderes y lideresas, 18 asesinatos de miembros de movimientos sociales y políticos, y 14 víctimas durante movilizaciones sociales (ACNUDH, 2017).

La Fiscalía General de la Nación registró que entre enero de 2017 y el 31 de enero de 2018 han ocurrido 101 homicidios a líderes y defensores de derechos humanos (El Nuevo Siglo, 31 de enero de 2018); para el inicio del año 2018 la organización Somos Defensores estima que han sido asesinadas 12 personas, Credhos

³⁹ Para Medicina Legal de 2.713 homicidios en 2002 se pasó a 210 en 2016. Esto significa 92,2 por ciento menos muertes por el conflicto armado en Colombia. (*El Tiempo*, 13 de julio de 2017). Para CERAC, durante el [proceso de paz con las FARC](#) y en lo que llevaba la implantación, a noviembre de 2017, se ha evitado la muerte de no menos de 3.000 colombianos (*El Tiempo*, 18 de noviembre de 2017).

contabilizó 18, en el más reciente informe de Indepaz se registraron 21 personas asesinadas (El Espectador, 31 de enero de 2018). Esto con el agravante que, tal y como lo registra CODHES (quien estimó para los primeros 28 días del año 2018, 9 líderes y lideresas asesinados), de estos 28, 3 eran afrodescendientes y 4 indígenas (CODHES, 31 de enero de 2018).

En cuanto al asesinato de excombatientes de las FARC y de sus familiares, el Gobierno, en su balance del primer año de implementación, informa que desde la firma del nuevo acuerdo en noviembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017 se presentaron un total de 45 homicidios, aunque no discrimina cuántos de ellos eran miembros y cuántos familiares. Por su parte, la FARC asegura que desde noviembre de 2016 hasta el 18 de enero de 2018 han sido asesinados 36 miembros de esta nueva organización política y 13 de sus familiares (RCN Radio, 18 de enero de 2018).

Situación que resulta mucho más preocupante si se tiene en cuenta que algunos de estos excombatientes han sido asesinados mientras ejercían actividades políticas en el marco de lo contemplado en el A.F. y propias del inicio de la contienda electoral que se aproxima, como sucedió recientemente con 2 de sus miembros en el municipio de Peque en el departamento de Antioquia. Hecho que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, en un comunicado público, calificó como “el primer atentado mortal en el marco del proceso electoral de 2018” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 2018).

Aunque las motivaciones y los determinadores materiales de estos asesinatos son materia de esclarecimiento judicial, todos han ocurrido en lugares con ciertas características compartidas: precariedad de las instituciones estatales a nivel local, desigualdad en la tenencia de la tierra, persistencia de economías ilegales, presencia de grupos herederos del paramilitarismo y altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Factores que en su conjunto expresan las condiciones de exclusión política, social y económica que habilitan este tipo de violencia en las regiones del país y que la implementación del A.F. espera mitigar a través de la puesta en marcha de todo el potencial transformador que representa.

Análisis de alcance e implicaciones

El Estatuto de la Oposición dispone de mecanismos con alcances importantes: (i) distingue entre partidos de oposición, independientes y agrupaciones de gobierno;

(ii) obliga a los partidos políticos con representación en los cuerpos colegiados de todos los niveles territoriales (Congreso nacional, Asamblea departamental y Concejo municipal), a elegir alguna de estas posiciones y declararlo públicamente en un plazo máximo a un mes después de haberse iniciado el nuevo gobierno; (iii) establece que uno de sus principios rectores referido a la equidad de género se debe traducir en la participación paritaria de hombres y mujeres en los espacios contemplados para la oposición.

Estos avances pueden tener impactos positivos de cara al nuevo Congreso que se elegirá en marzo de 2018 porque los nuevos actores políticos que tendrán representación en él y que, muy probablemente, ejercerán actividades de oposición y control al gobierno van a contar con un marco normativo que les brinda mayores garantías. Estos nuevos actores llegarán a través de las 10 curules correspondientes al nuevo partido político de la FARC y los 16 escaños más en la Cámara de Representantes en el marco de la implementación operativa de las Circunscripciones Especiales de Paz, si éstas resultan salir del limbo jurídico en el que aún se encuentran.

En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (A.F. 2.1.2.1) y las Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (A.F. 2.1.2.2), se destaca:

- El Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*” contiene medidas con un alcance importante referidas a la creación de espacios como una Instancia de Alto Nivel de este Sistema, un Comité de Impulso a las Investigaciones por Delitos contra quienes Ejercen la Política y una serie de Programas Especiales de Protección dirigidos a distintos sectores poblacionales (miembros del nuevo partido político de las FARC, las comunidades y organizaciones en los territorios y de aquellas que se declaren en oposición).
- El Decreto 2078 del 7 de diciembre “(...) sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades” introduce un nuevo capítulo que complementa el Decreto 1066 del 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. Entre los aspectos novedosos que contempla este decreto se destaca: (i) la

existencia de dos tipos de mecanismos (jurídico y social) para acreditar el grupo social que puede ser objeto de medidas de protección colectiva; (ii) además de la Unidad Nacional de Protección, atribuye la responsabilidad del despliegue de estas medidas también al área de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; y, (iii) parte de una concepción del riesgo más amplia y exige evaluaciones integrales que den cuenta de las condiciones generales que incrementan la vulnerabilidad de las comunidades amenazadas.

- El decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 “por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales (...)” introduce cambios al Sistema de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo y obliga al Estado, en cabeza del Ministerio del Interior, a desplegar las medidas necesarias frente a estas alertas en un plazo máximo de 48 horas atendiendo a principios de respeto por la dignidad humana, enfoque de género y confidencialidad.

Para este propósito, el decreto crea varias instancias. A nivel nacional establece la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), una instancia de alto nivel conformada por los Ministerios de defensa y del interior, el director de la Policía Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el director de la Unidad Nacional de Protección y el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. A nivel territorial, crea los Comités Territoriales de Prevención y los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida, en los lugares priorizados por el decreto 893 de 2017 (Art.12 del Decreto 2124).

A pesar de que estos ajustes normativos y la puesta en marcha de algunas de estas instancias van en la dirección indicada, los asesinatos y amenazas en contra de líderes sociales, excombatientes de las FARC y de sus familiares presentadas en la sección de análisis de contexto evidencian que no son suficientes. Una situación que de persistir tendría *implicaciones negativas* para la implementación del A.F. en general y de los otros esfuerzos de negociación de paz que el Gobierno adelanta con el ELN.

El país está perdiendo actores clave cuya voz, conocimiento y legitimidad son activos invaluable para la construcción de una paz genuinamente territorial que

de manera efectiva brinde garantías de no repetición y condiciones propicias para una vigorosa ampliación de la democracia.

Los asesinatos y las agresiones en su contra, además de la pérdida de vidas, aumentan la desconfianza de las comunidades y de los excombatientes respecto al proceso de implementación y desestimulan los procesos participativos que, se supone, deben jalonar todo el proceso de construcción de paz en Colombia. Igual efecto nocivo puede tener en la negociación con el ELN, en Quito.

Enfoques étnico y de género

El Estatuto de la Oposición tiene elementos positivos en relación con el enfoque de género. Entre sus principios rectores (art. 5 apartado d), establece que “Las agrupaciones políticas declaradas en oposición compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal”. Este principio se desarrolla declarando la obligatoriedad de garantizar la participación paritaria de hombres y mujeres en los espacios que el estatuto le concede a los partidos políticos que se declaren como independientes o en oposición. Estos espacios corresponden al acceso a los medios de comunicación estatales (Art.13) y la participación que tendrán estas agrupaciones políticas en las mesas directivas del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales, a través de las primeras vicepresidencias (Art. 18) y en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (Art. 20).

Además de estas disposiciones, el Estatuto establece que en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se deben estructurar programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición (Art. 31). Y en el párrafo de este mismo artículo, se señala que el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, en cada período de sesiones ordinarias, deberán presentar un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República en los que, entre otras cosas, deben “analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres”.

En materia de garantías de seguridad, los diferentes avances normativos reseñados mencionan a nivel de principios la importancia de los enfoques de género y étnico, pero no contemplan desarrollos concretos donde puedan materializarse. Un vacío preocupante por varias razones: 1. porque es en el

ámbito regional y local donde existen las condiciones que habilitan y permiten la reproducción de la violencia política que se ha manifestado recientemente. Sin embargo, el enfoque territorial está ausente o, cuando menos, mal especificado pues se entiende como el despliegue del pie de fuerza desde el ámbito nacional al local sin comprender adecuadamente las dinámicas territoriales específicas en materia de seguridad. 2. porque entre los líderes sociales que han sido asesinados se cuentan varios miembros de organizaciones indígenas y afrodescendientes. Según el informe del Observatorio de restitución y regulación de derechos de la propiedad agraria (2017), de los 469 asesinatos de líderes rurales que se registraron entre 2005 y 2016, 90 involucraron a líderes indígenas (18%) y 40 a miembros de organizaciones afrodescendientes (8%) (Observatorio de restitución y regulación de derechos de la propiedad agraria, 2017). 3. porque desconoce que las comunidades étnicas cuentan con esquemas de protección colectivos que son referentes de autoridad como las guardias indígenas y cimarronas que deberían articularse con la oferta estatal en esta materia.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes.

Una de las principales controversias entre las partes corresponde a la interpretación que se hace acerca de la sistematicidad o no del asesinato de líderes sociales, excombatientes y de sus familiares. Para el Gobierno Nacional, no existe tal en la medida que detrás de estos asesinatos no se ha identificado una organización que coordine y ejecute este tipo de acciones. La contraparte, CSIVI-FARC, ha insistido en que sí existe sistematicidad alegando el perfil de las víctimas, los lugares donde ocurren estos hechos y la frecuencia con la que suceden.

2. Observaciones de cumplimiento.

Aunque la aprobación del Estatuto de la Oposición y los desarrollos normativos relacionados con el SISEP (Decreto 895 de 2017), los mecanismos de protección colectiva (Decreto 2078 de 2017) y el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida (Decreto 2124 de 2017) muestran que hay avances, la complicada situación del país en cuanto a la persistencia de los asesinatos de líderes sociales y de excombatientes de las FARC y de sus familiares evidencian que son limitados. Por lo tanto, visto en su conjunto, la implementación de lo dispuesto en

este tema puede considerarse como **iniciado con avances que no son suficientes**.

Esta situación se explica por la diversidad y complejidad de las amenazas que enfrentan los territorios del país, especialmente aquellos donde las FARC tenían presencia antes de la firma del acuerdo de paz.

En cuanto a la diversidad, la dejación efectiva de las armas por parte de esta organización generó unos vacíos de poder que se manifiestan de manera desigual en las regiones del país. Mientras en algunos municipios como Tumaco (Nariño) ha tenido lugar una competencia violenta entre diferentes grupos ilegales que se disputan el territorio, en otros como el departamento de Guaviare predomina un solo actor ilegal que reemplazó a esta guerrilla y mantiene un control muy similar al que ejercían previamente. Aunque ambos escenarios resultan críticos, lo son de forma distinta y esto representa un desafío adicional a la respuesta institucional pues debe ajustarse a estas variaciones territoriales y la forma diferenciada en que se expresa la violencia y de quienes la ejercen.

En cuanto a la complejidad, las organizaciones ilegales que permanecen activas cuentan con una importante capacidad de adaptación y cambio que les permite explotar a su favor condiciones estructurales como la exclusión y la debilidad estatal a nivel local para reproducir ciclos de violencia. Esta capacidad supera la del Estado que, por su estructura burocrática, se ajusta y actúa a una velocidad menor.

Ante este tipo de cuestiones, no existe una receta de política pública única para combatir el fenómeno en las diferentes regiones del país precisamente porque los dinamizadores de esta violencia varían según el lugar donde ocurre. El enfoque territorial que orienta las acciones que ha puesto en marcha el Gobierno y que se expresa en un despliegue focalizado de la Fuerza Pública en ciertos municipios, aunque fundamental, es apenas el primer paso. Este tipo de acciones deben avanzar hacia intervenciones integrales ajustadas a las realidades concretas de las regiones del país según el tipo de amenaza particular que se configura. El fortalecimiento de las instituciones locales, especialmente las judiciales, sigue siendo un asunto pendiente que resulta fundamental para complementar los operativos de estabilización y recuperación de la seguridad que se encuentran en marcha.

3. Retos en el corto plazo y recomendaciones.

La persistencia de fenómenos de violencia política, expresados en el asesinato de líderes sociales y de excombatientes de las FARC y de sus familiares, constituye el principal factor desestabilizador del proceso de implementación del A.F. y mina la posibilidad de dar los primeros pasos hacia la construcción de una paz territorial. Desligar las armas de la política sigue siendo un desafío para la implementación del A.F. y una tarea pendiente para el país. A continuación, algunas recomendaciones de cara al tramo final del gobierno actual:

- Reconocer que, al margen de la interpretación que se haga de estos hechos violentos, el Estado tiene el deber constitucional de garantizar la vida de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que en razón del conflicto armado han sido victimizados de manera recurrente como en el caso de los líderes sociales y de aquellos que son sujetos de protección constitucional especial, como los desmovilizados, según lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-719 DE 2003⁴⁰.
- Abrir espacios de concertación entre Gobierno nacional, la FARC y organizaciones defensoras de Derechos Humanos encaminadas a superar el debate polarizador sobre si los asesinatos de líderes sociales, excombatientes de las FARC y de sus familiares son o no sistemáticos.
- Reducir los niveles de impunidad que se registran en las investigaciones judiciales que actualmente se encuentran en curso y que están a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Para este propósito se debe garantizar un adecuado funcionamiento del “Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos”, según lo establecido en el artículo 11 del Decreto 895

⁴⁰ Según esta sentencia: “Deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (...) (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados” (...))Por ello, al entregarse a las autoridades y manifestar su voluntad de abandonar la violencia, contribuyendo así a la construcción de la paz, el individuo “desmovilizado” o “reinsertado” está haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz – esto es, de ejercer el derecho constitucional que consagra el artículo 22 de la Carta, que dispone: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Por lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales” (Sentencia T- 719).

de 2017 “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”.

- Generar una mayor articulación tanto al interior de las instancias que hacen parte del SISEP como de éstas con las que previamente ya existían en el ordenamiento institucional. La constitución de cada una de estas nuevas instancias debe acompañarse de protocolos o de la formalización de procedimientos que permitan su articulación y funcionamiento como sistema. Y la expedición de resoluciones puede ayudar a definir con mayor claridad las competencias y funciones que le corresponden a cada una de estas instancias para evitar que se dupliquen esfuerzos en relación con las que previamente ya existían.
- Garantizar las respectivas partidas presupuestales para un adecuado funcionamiento de las nuevas instancias, así como adiciones en caso de que la nueva normatividad añada funciones a las instancias ya existentes. Esto conforme al Presupuesto General de la Nación y lo dispuesto dentro de las fuentes de financiación del acuerdo de paz.

TEMA 2

Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa en los diversos niveles y temas.

44

SUBTEMAS

1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales (A.F. 2.2.1)
2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica (A.F. 2.2.2)
3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales (A.F. 2.2.3)
4. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad (A.F. 2.2.4)
5. Control y veeduría ciudadana (A.F. 2.2.5)
6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (A.F. 2.2.6)

Eventos prioritarios para el informe

- Expedición del Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”. Este decreto facilita la implementación y desarrollo normativo según lo contemplado en el A.F. (2.2.4) sobre garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización.
- Consulta con las organizaciones sociales para la formulación de lineamientos para un proyecto de ley de garantías de promoción de la participación ciudadana y garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social, realizada entre el 22 y 29 de marzo de 2017 lo que significa un retraso de dos meses respecto lo establecido en el A. F.⁴¹.
- En abril de 2017, las organizaciones que apoyaron la realización del espacio nacional de consulta entregaron al Consejo Nacional de Participación el documento con los lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social (CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, 2017).

Estado de implementación o situación

Con la expedición del Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, se le da una mayor participación a la sociedad civil en la conformación del nuevo Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y se le atribuyen nuevas facultades en materia de articulación de espacios y asesoramiento al Gobierno Nacional en asuntos claves para el desarrollo de otros puntos. Por estas razones, **este subtema se califica como cumplido a tiempo y en correspondencia con lo dispuesto en el Acuerdo.**

Aunque se habían contemplado en el marco del calendario de implementación normativa dentro del primer año, no hubo avances en ninguno de los siguientes temas:

⁴¹ Aunque en el A.F. se estableció que este espacio se “realizaría dentro de los 60 días siguientes a la firma del acuerdo final” éste sólo tuvo lugar durante la última semana del mes de marzo de 2017: cuatro meses después de lo establecido.

- Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia (A.F.2.2.5).
- Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía en correspondencia (A.F. 2.2.1)

De igual forma, no se identificaron desarrollos o ajustes normativos en cuanto a las medidas que el gobierno debe poner en marcha para garantizar la movilización y protesta pacífica (A.F. 2.2.2) entendidas como la expresión de los derechos a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión y a la libertad de conciencia consagrados en la Constitución de 1991.

Análisis de Contexto

Dos elementos del A.F. resultan fundamentales para comprender la importancia de brindar garantías y apoyar la participación ciudadana y la movilización social.

1. Una de las apuestas fundamentales del A.F. y del enfoque de paz territorial que orienta su implementación es contar con la participación activa de los ciudadanos. De manera textual, dice el A.F., “la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final” (A.F., 2016, pp.7). En este mismo sentido, según la versión oficial del enfoque de paz territorial, uno de sus tres componentes básicos es la promoción y movilización ciudadana a partir de ejercicios de planeación participativa de abajo hacia arriba (Jaramillo, 2013).
2. Una de las innovaciones del punto 2 del A.F. es la importancia que le da a la participación ciudadana y a la movilización social como actividades que, de manera complementaria a la participación electoral, contribuyen a la profundización y ampliación de la democracia.

Esta doble apuesta, tiene una especial pertinencia para el desarrollo político del país. En primer lugar, permitiría desarrollar plenamente el potencial democrático de la participación ciudadana al garantizar las condiciones propicias para su ejercicio justo en un momento en que la ciudadanía tiene un renovado interés por el uso de mecanismos contemplados en la ley como la revocatoria al mandato (Rodríguez, 2017) y la consulta popular (RIDH, 2017)

En segundo lugar, porque ayudaría a corregir fallas en el tratamiento de la protesta social relacionadas con desmanes por parte de la Fuerza Pública en

contra de los manifestantes y la persistencia de un discurso estigmatizador que muchas veces legitima e incentiva este tipo de acciones.

Análisis de alcance e implicaciones

El Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, representa avances importantes. i) En su artículo 5 establece que éste se constituye como el espacio central del conjunto de iniciativas, lo cual, contribuye a reducir la dispersión de iniciativas de construcción de paz que desde la oficialidad y desde la sociedad civil se han gestionado en medio de más de cinco décadas de conflicto armado y, por lo tanto, ayudaría a incrementar sus impactos; ii) a las funciones que debe cumplir se añade asesorar al Gobierno nacional en asuntos claves relacionados con las distintas instancias participativas derivadas del A.F. y varios de los aspectos contemplados en sus diferentes puntos⁴².

Sin embargo, persisten algunas fallas tanto a nivel de diseño como de implementación operativa que pueden limitar estos alcances, especialmente en el nivel territorial:

- La creación y funcionamiento de los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia continúan dependiendo de la voluntad de los gobernadores y alcaldes según la aprobación de los cuerpos colegiados (Asambleas y Concejos). Esto puede incidir en que tengan una actividad territorial desigual (es decir, que funcione en unas regiones y no en otras) o que, incluso ahí donde se pongan en marcha, se vea comprometida su sostenibilidad cuando se presenten cambios en los gobiernos subnacionales.
- Riesgos de duplicación de competencias con otras instancias participativas que ya están en marcha como ha sucedido en el caso de los Comités Territoriales de Justicia Transicional contemplados en la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*. Y falta de articulación y diálogo con otras instancias de participación

⁴² Entre estos temas se destacan: (i) la apropiación del A.F Acuerdo Final; (ii) el desarrollo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial como instrumentos de reconciliación; (iii) la construcción de confianza entre comunidades y Estado en el marco del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; y, (iv) la construcción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación y la convivencia pacífica entre los colombianos.

contempladas en el A.F. que ya se encuentran en marcha en algunos municipios del país como son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial o los Consejos Territoriales de Reincorporación.

Por otra parte, resulta preocupante que a pesar del énfasis transversal de la participación ciudadana y la relevancia que tiene la planeación participativa en el A.F. y para el enfoque de paz territorial, aún no se cuente con desarrollos normativos en este sentido. Si bien la implementación de estos ajustes normativos no está sujeta a un plazo establecido, por secuencia lógica se esperaría que las instancias de participación ciudadana derivadas del A.F. que ya se encuentran en marcha debieran enmarcarse en desarrollos normativos más amplios que ayuden a resolver problemas de fondo en lo relacionado con temas puntuales como pedagogía, formación y financiación.

Enfoques étnico y de género

El Decreto 885 de 2017 contiene algunos elementos relacionados con el enfoque étnico y de género. Entre sus principios rectores, destaca el enfoque diferencial en los siguientes términos:

Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual, condición de discapacidad. Las políticas de paz tendrán especial énfasis en la situación de mujeres, niño, niñas y adolescentes. (2017)

A su vez, en materia de la composición de los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia, sólo establece de manera explícita la participación de la mujer en cuanto a los representantes de la rama legislativa. Entre los tres senadores y tres representantes a la Cámara que se espera hagan parte de este Consejo a nivel nacional, se establece que, en cada caso, al menos uno debe ser mujer.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes.

No se presentaron controversias entre las partes en lo relacionado con este tema.

2. Observaciones de cumplimiento.

Entre los seis subtemas que hacen parte del tema 2 “Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa en los diversos niveles y temas”, sólo en uno de ellos se registró avance normativo durante el período de implementación considerado en este informe. Quedan por desarrollar asuntos clave que, vistos en relación con el A.F., podrían contribuir a fortalecer otras instancias participativas que ya se encuentran en marcha como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial o los Consejos Territoriales de Reincorporación. Como ya se mencionó, continúan estando pendientes dos reformas básicas: (i) la Ley Estatutaria de Garantías para la Participación de las Organizaciones Sociales; y (ii) la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

3. Retos en el corto plazo y recomendaciones.

En un contexto de recursos económicos y políticos limitados como el que experimenta el país, instancias de participación ciudadana a nivel territorial como los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia pueden ser instrumentos valiosos para desarrollar acciones de pedagogía del A.F. y campañas de no estigmatización que contribuyan a despolarizar el debate político a nivel local. Para un desarrollo adecuado de este potencial, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar campañas masivas de pedagogía dirigidas a autoridades locales, comunidades y excombatientes en proceso de reincorporación sobre la oferta estatal en materia de participación que se deriva del A.F. y su relación o no con otras instancias de participación que a nivel territorial ya existen de acuerdo con el ordenamiento legal vigente.
- Abrir canales de diálogo y generar una mayor articulación entre los distintos espacios de participación ciudadana derivados del A.F. que se están desarrollando en varios municipios priorizados con el fin de optimizar recursos, generar un mayor impacto territorial y evitar un posible desgaste de las comunidades llamadas a hacer parte de estos espacios.

TEMA 3.

Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

SUBTEMAS

1. Promoción del pluralismo político (A.F. 2.3.1)
2. Promoción de la participación electoral (A.F. 2.3.2)
3. Promoción de la transparencia (A.F. 2.3.3)
4. Reforma del régimen y de la organización electoral (A.F. 2.3.4)
5. Promoción de una cultura política democrática y participativa (A.F. 2.3.5)
6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (A.F. 2.3.6)
7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo (A.F. 2.3.7).
8. Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos (A.F. 2.3.8)

Eventos prioritarios para el informe

- De acuerdo con lo dispuesto en el A.F. (2.3.4), el 16 de enero del año en curso se instaló la Misión Electoral de Expertos (MEE) compuesta por siete miembros y cuyo principal objetivo fue ofrecer recomendaciones específicas en materia de reforma electoral.
- El 20 de mayo de 2017, el Gobierno presentó el proyecto de ley “*Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera. [Reforma política y electoral]*”. Compuesto por 23 artículos, este proyecto si bien recogió los principales aspectos contemplados en el A.F. (2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.4), no tuvo en cuenta varias de las recomendaciones de la MEE. El 29 de noviembre de 2017 en el Senado de la República se votó afirmativa la propuesta de archivar el proyecto (solo dos senadores la rechazaron).
- Atendiendo a lo dispuesto en el A.F (2.3.7), el 2 de mayo de 2017 se presentó el Proyecto de Ley “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018 - 2022 y 2022 - 2026.*”

[Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz]”. A corte de 5 de febrero de 2018, persiste una discusión jurídica acerca de la validez de esta decisión y se encuentran en marcha varias acciones legales para cumplir con estas CTEP.

Estado de implementación o situación

Aunque a la fecha de corte de este informe (febrero 5), no se ha aclarado la situación jurídica de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, los cambios que sufrió el proyecto de ley en el Congreso limitan su alcance. Su contenido no se corresponde con lo contemplado en el A.F., por dos razones:

1. La exclusión de todas las cabeceras municipales de los 167 municipios que componen las 16 circunscripciones (en el proyecto original únicamente se excluían las cabeceras con una población mayor a 50.000 habitantes) atenta en contra de la posibilidad de que un segmento del electorado de estos territorios pueda votar, pues la mayoría tiene registradas sus cédulas en los cascos urbanos a pesar de que viven en el ámbito rural.
2. Definir que solo las víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas pueden aspirar como candidatos por estas circunscripciones, desconoce un segmento importante de personas y comunidades que si bien han sido objeto de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, no han solicitado su registro por distintas razones (falta de conocimiento, contextos de inseguridad, falta de confianza en las instituciones del Estado encargadas de hacer este registro, inexistencia de estas instituciones en ciertos territorios, etc.). Además, este cambio desconoce que la vocación reparadora de estas circunscripciones tiene como objeto no sólo las víctimas sino también los territorios donde se han desarrollado este tipo de hechos.

De esta forma, incluso si se resuelve el limbo jurídico a favor de estas circunscripciones, el estado de cumplimiento en esta materia puede considerarse como **iniciado con avances en los tiempos establecidos, pero con cambios que afectan su correspondencia respecto al A.F.**

Entre los proyectos de ley que se presentaron y no se aprobaron se encuentra la Reforma Política en la que se contemplaban aspectos relacionados con la promoción del pluralismo (A.F.2.3.1) mayor participación electoral (A.F.2.3.2), transparencia (A.F.2.3.3) y reforma al régimen electoral (A.F.2.3.4).

Análisis de Contexto

Una de las principales fallas institucionales que se encuentra en el origen del conflicto armado colombiano y que se ha profundizado en razón de su prolongación en el tiempo, ha sido la histórica incapacidad del régimen político colombiano de garantizar un proceso amplio de inclusión de diferentes sectores que no han encontrado canales adecuados para expresar políticamente sus intereses.

Los esfuerzos de inclusión política que se iniciaron en 1988 con la elección popular de alcaldes continuaron con la expedición de un nuevo ordenamiento constitucional en 1991 y siguieron con una serie de reformas políticas y electorales que se han puesto en marcha desde entonces, han sido insuficientes pues no lograron una verdadera renovación de las prácticas y de las fuerzas políticas y partidistas.

Algunos obstáculos que impiden que exista total transparencia en los procesos electorales, la persistencia de arreglos clientelistas que privatizan el poder público y la asimetría de poder entre los políticos y organizaciones partidistas establecidas respecto a las fuerzas emergentes, han impedido que esos esfuerzos se hayan traducido en una efectiva apertura democrática (Botero, Hoskin y Pachón, 2010).

Esta situación se traduce en una creciente desconfianza por parte de la ciudadanía respecto a instituciones como el Consejo Nacional Electoral, el Congreso de la República y los partidos políticos, así como en una preocupante falta de interés por los asuntos públicos que se refleja en los altos índices de abstención electoral. De hecho, sólo un 23.7% de colombianos confía en las elecciones (Observatorio de la Democracia, 2017).

Por esta razón, uno de los pilares del A.F. que se expresa en el tema 3 sobre medidas efectivas para la promoción de la participación política, fue el de atender esta problemática y generar una apertura democrática ordenada, progresiva y focalizada. Se estipularon, entonces, un conjunto de medidas encaminadas a habilitar, diversificar y robustecer la participación política y electoral con el fin de legitimar el nuevo pacto político que supondría el tránsito de la guerra a la paz.

Análisis de alcance e implicaciones

Las dificultades que se han presentado y aún persisten para la aprobación de las CTEP y el hundimiento de la reforma política muestran la resistencia al cambio de

algunos sectores políticos, con lo cual el país perdió la oportunidad de aprovechar el *fast-track* para generar nuevas condiciones institucionales que permitieran que nuevas fuerzas políticas emergieran y lograran llegar al siguiente Congreso con un discurso más favorable a la paz y a la implementación de los acuerdos.

Un escenario que resulta inconveniente en el sentido que, como anota el Instituto Kroc en su más reciente informe, la ausencia de reformas electorales antes de la primera elección después de un conflicto armado puede afectar la estabilidad del proceso de transición y limitar el progreso de la implementación de las demás medidas de un acuerdo de paz (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017, pp. 31).

En cuanto al limbo jurídico en el que se encuentran las CTEP y los cambios que se le introdujeron durante su paso por el Congreso, estos constituyen un golpe al corazón del A.F. en su conjunto, porque se trata de una medida reparadora que de manera consistente a la apuesta general del A.F. pone a las víctimas en el centro de la implementación. Aun así, generó una amplia resistencia. Los argumentos que se esgrimieron en el Congreso en su contra contribuyeron a profundizar la estigmatización de los territorios y de sus habitantes que se verían beneficiados con esta medida. En síntesis, se trata de una medida con un impacto territorial inmediato que, de salir adelante adecuadamente, podría articularse y potenciar la implementación de otras medidas como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (A.F.1.2.1. a 1.2.6).

De progresar favorablemente las acciones legales que se han emprendido para legalizar su aprobación, las CTEP enfrentarán un ambiente político adverso por la resistencia que algunos sectores manifestaron, de modo que existe el riesgo que quienes aspiren por estas curules y los territorios donde estas circunscripciones tienen lugar continúen siendo señaladas y estigmatizadas. El gran reto es, entonces, el de garantizar su legitimidad.

Enfoques étnico y de género

En el diseño de las CTEP se mencionan los enfoques étnico y de género, y se les da un desarrollo normativo diferenciado: más positivo en el primer caso que en el segundo.

En cuanto al enfoque étnico, el proyecto de ley tiene en cuenta lo dispuesto en el Capítulo étnico del A.F (6.2) en el que se estableció que debían adoptarse “medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las

listas de las CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios” (A.F., 2016, pp. 207). En el artículo 3 del proyecto de ley se define que en aquellas circunscripciones que coincidan con territorios étnicos, los consejos comunitarios, los resguardos indígenas y las Kumpaño⁴³ legalmente constituidas podrán presentar candidatos para estas circunscripciones. De igual forma, en el artículo 4, se contempla la responsabilidad de garantizar “la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios”.

Se trata de medidas positivas si se tiene en cuenta que, como lo señaló un informe de la MOE (2017), de los 167 municipios que cubren estas CTEP, en 20% hay presencia de Consejos Comunitarios (35 municipios) y en el 61% hay resguardos indígenas (102 municipios) (pp.7).

En cuanto a Género, el proyecto de ley es menos alentador pues se reduce a una mención en las disposiciones generales del artículo 1 sin mayores desarrollos posteriores. Según este artículo “las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género”. Sin embargo, no se contempla ninguna medida concreta para que ese principio se materialice, a pesar de que durante el trámite legislativo para la aprobación de las CTEP se presentó una propuesta que obligaba a que cada lista debía estar conformada de manera paritaria (un hombre y una mujer) ésta no prosperó.

La falta de un adecuado desarrollo del enfoque de género resulta preocupante, precisamente, porque en el marco de la guerra, mientras muchos hombres engrosaron las listas de las organizaciones armadas, las mujeres se vieron abocadas a asumir nuevos papeles y roles de liderazgo comunitario y político. Las CTEP deberían ayudar a reconocer y dinamizar estos liderazgos femeninos.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes.

No se registraron controversias.

⁴³ Son las unidades bajo las que se organiza el grupo étnico Rom o gitano, reconocidas en el Decreto 2957 de 2010.

2. Observaciones de cumplimiento.

Incluso de ser superado el limbo jurídico en el que actualmente se encuentran, las CTEP fueron objeto de cambios inconvenientes a su paso por el Congreso y su discusión aumentó la polarización política respecto a esta medida lo cual dificultaría su eventual implementación operativa. El estado de cumplimiento en esta materia puede considerarse como **iniciado con avances en los tiempos establecidos, pero con cambios que afectan su correspondencia respecto al A.F**

3. Retos en el corto plazo y recomendaciones.

Los señalamientos y estigmatizaciones que se dieron durante el debate legislativo y la controversia política y jurídica que ha tenido lugar a propósito de la aprobación de las CTEP, dibujan un escenario de implementación operativa que requiere de acciones inmediatas para incrementar su legitimidad. A continuación, algunas recomendaciones de cara al último tramo del gobierno actual:

- Diseñar e implementar campañas pedagógicas acerca de lo que las CTEP representan como medida reparadora en aras de construir consensos más amplios sobre una medida que aún no tiene la legitimidad política necesaria y enfrenta una fuerte oposición. Estas campañas deberían tener un alcance nacional acompañado de un énfasis territorial en aquellos municipios que se verían beneficiados. Su contenido podría complementarse a través de la implementación de lo dispuesto en el acuerdo respecto a la promoción de una cultura democrática y participativa (A.F. 2.3.5)
- Materializar los procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales de los territorios que corresponden a las CTEP de acuerdo con lo dispuesto en el A.F. (2.3.6). La alusión a su materialización tiene que ver con generar capacidades en dos niveles.: a nivel de los candidatos y las organizaciones que los respaldan en materia de rendición de cuentas frente a sus electores y a las comunidades; y a nivel de las comunidades que todavía expresan un desconocimiento casi total de lo que son la CTEP.
- Desarrollar esquemas de seguridad especiales para los territorios y los candidatos que eventualmente aspiren por estas circunscripciones. La persistencia de la violencia política y el manto de duda que algunos sectores han construido alrededor de la CTEP sobre la base de un discurso estigmatizador son elementos suficientes para prender las alertas sobre los

niveles de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan quienes deseen participar en la elección de estos representantes.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos citados

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Botero, F., Hoskin, G. y Pachón, M. (2010) “Sobre forma y Sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia” En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1: 41-63.

CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia (2017) *Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*. Disponible en: http://participando.co/media/docs/leyes/Documento_lineamientos_Final.pdf

Fundación Ideas para la Paz (2016) *Los Consejos de Paz y su posible papel en el postconflicto*. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/especiales/consejos-paz/descargas/informe-consejos-de-paz.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia (2018) *Balance General de la Implementación de los Acuerdos de Paz*. Presentación realizada en el encuentro de Cartagena de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación de los Acuerdos de Paz (CSIVI).

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017). *Informe sobre el Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Disponible en: <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>

Jaramillo, Sergio (2013) “La Paz Territorial”. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

Misión de Observación Electoral – MOE (2017) *Informe Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026*. Disponible en: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Circunscripciones.pdf>

Observatorio de la Democracia –Universidad de los Andes (2017) *Barómetro de las Américas Colombia – LAPOP. Reporte 2016*. Disponible en: <https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/datos/>.

Observatorio de restitución y regulación de derechos de la propiedad agraria (2017). *Dinámicas de asesinato a líderes rurales: las covariables municipales*. Disponible

en <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2017/05/Reporte-Semestral-ORRPDA-2017.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia (2018) Balance General de la Implementación. Presentación en Cartagena de Indias en el marco de la reunión de balance de primer año de implementación de los acuerdos de paz.

Autos y Sentencias de la Corte Constitucional

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (20 de agosto de 2003) Sentencia T- 719 [MP. Manuel José Cepeda)

Decretos y leyes

Decreto 2124 del 18 de diciembre 2017. 2017 “por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202124%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017. “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202078%20DEL%2007%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

58

Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto 885 del 26 de mayo de 2017. "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia". Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Páginas web (Prensa y comunicados)

ACNUDH (2017) “ONU Derechos Humanos expresa preocupación por homicidios, estigmatización y hostigamientos a defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia”. Comunicado Público, 20 de diciembre de 2017.

CODHES (31 de enero de 2018) “Alerta por grave situación de etnocidio en Colombia”. Disponible en: <http://www.codhes.org/>

El Nuevo Siglo (31 de enero de 2018) “Asesinados 101 líderes sociales en 13 meses”. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/01-2018-asesinados-101-lideres-sociales-en-13-meses>

El Espectador (31 de enero de 2018) “Un violento comienzo de año para los líderes sociales”. Colombia 2020-EI Espectador. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/un-violento-comienzo-de-ano-para-los-lideres-sociales>

El Tiempo (13 de julio de 2017) “En la caída de homicidios se siente efecto de la paz con las FARC”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/disminucion-de-los-homicidios-en-colombia-por-el-proceso-de-paz-108132>

El Tiempo (18 de noviembre de 2017) “Muertes por conflicto bajaron de casi 3.000 en el 2002 a cero este año”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/el-cerac-dice-que-las-muertes-por-el-conflicto-bajaron-en-el-2017-152744>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2018) “Misión de Verificación de las Naciones Unidas condena asesinato de dos integrantes del Partido Político FARC en campaña electoral en Antioquia” Comunicado Público, 17 de enero de 2018. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n-de-la-onu-condena-asesinato-de-dos-integrantes-del-partido-pol%C3%ADtico-farc-en>

RCN-Radio (18 de enero de 2018) “36 ex guerrilleros de las FARC y 13 de sus familiares asesinados desde la firma de la paz” Disponible en: <http://www.rcnradio.com/nacional/36-ex-combatientes-la-farc-13-familiares-asesinados-desde-la-firma-la-paz/>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 DEL ACUERDO FINAL: “FIN DEL CONFLICTO”

El punto 3 del A.F. “Fin del Conflicto” establece los parámetros para dar cumplimiento a los compromisos frente a: la Dejación de Armas (A.F. 3.1), la reincorporación política (A.F. 3.2.1), jurídica (A.F. 3.2.2.4) y socioeconómica (A.F. 3.2.2), la desvinculación de menores (A.F. 3.2.2.5), además de lo referente a garantías de seguridad (A.F. 3.4), lo que incluye los temas relacionados con el Pacto Político Nacional (A.F. 3.4.2), Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3), la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales (A.F. 3.4.4), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (A.F. 3.4.7), el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones territoriales (A.F. 3.4.8), el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales (A.F. 3.4.13), y el Mecanismo Nacional de Supervisión e Inspección de los servicios de vigilancia y seguridad privada (A.F. 3.4.10).

En términos generales, el estado de implementación del punto 3 según el criterio de la ST es **en implementación, con retrasos y en correspondencia total con lo acordado.**

60

1. CESE AL FUEGO Y DE HOSTILIDADES BILATERAL (CFHBD) Y DEFINITIVO Y DEJACIÓN DE ARMAS (DA) (A.F. 3.1)

El A.F. (3.1) definió los parámetros, procedimientos y secuencias necesarios para hacer un proceso de cese al fuego estructurado, monitoreable y verificable. Las Reglas del Cese (3.1.2 y su Protocolo) son el eje central del fin de un conflicto, pues determinan las acciones que los firmantes se comprometieron a suspender definitivamente, que incluyen acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, pero también cualquier forma de afectación a la población.

En materia del cese, el Acuerdo define como objetivo principal crear las condiciones para dar inicio a la implementación integral del A.F. y preparar la institucionalidad y al país para la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en términos económicos, sociales y políticos. El cese bilateral y definitivo que se acordó con la guerrilla de las FARC constituye un hito histórico: fue el primero con esa guerrilla y ha sido el único con un mecanismo de monitoreo y verificación de la Organización de las Naciones Unidas. Cabe recordar que en procesos de paz

anteriores con esta guerrilla se había llegado a treguas temporales, con mecanismos débiles de verificación y poca capacidad de hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.

El subtema de CFHBD, tiene tres componentes principales: un conjunto de medidas que configuran una secuencia de pasos que garanticen que los combatientes estén al tanto del inicio del cese, la cesación efectiva de operaciones ofensivas, y el desplazamiento y ubicación de los miembros de las FARC en las zonas acordadas para ello, así como la dejación de armas en dichos lugares (3.1.1 y sus Protocolos; 3.1.4. y sus Protocolos 3.1.6 y su Protocolo; 3.1.7 y sus Protocolos). Un segundo conjunto de medidas, que como se mencionó son el eje del cese, corresponde a las Reglas que rigen el Cese (3.1.2 y sus Protocolos) y la Dejación de Armas, al igual que el procedimiento mismo de la dejación efectiva (3.1.7. y su Protocolo), que son el objeto de verificación del mecanismo diseñado para ello. El tercer conjunto de medidas transversales está relacionado con la seguridad (3.1.5 y sus Protocolos) y las labores del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (3.1.3 y sus Protocolos, 3.1.3.1).

1.2 Eventos prioritarios de implementación

- El 29 de agosto de 2016 el Gobierno Nacional y las FARC dieron inicio al cese el fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.
- En diciembre de 2016 se inició la implementación del A.F. estipulando como “Día D” el 1° de diciembre.
- Entre enero y febrero de 2017 se realizaron los desplazamientos de unidades de las FARC hacia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), lo que permitió concretar la separación de fuerzas y, con esto, facilitar las labores de verificación por parte del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V).
- El proceso de Dejación de Armas terminó en agosto de 2017 con la salida de los contenedores de armas supervisadas por la Misión de Naciones Unidas. En septiembre, ésta anunció la finalización de la inhabilitación de las armas recolectadas.
- El Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación funcionó ininterrumpidamente desde noviembre de 2016 hasta septiembre de 2017, cumpliendo así con su mandato.

1.3 Estado de implementación

Este conjunto de compromisos **se cumplió totalmente, con retrasos según el cronograma establecido para la Dejación de Armas, y en correspondencia total con lo acordado**. Sin embargo, hay tareas pendientes de descontaminación y recolección de caletas. De igual forma, los retrasos fueron explicables por la demora que hubo al iniciar el tránsito hacia las Zonas Veredales, por su adecuación y por la dificultad para acceder a los puntos de ubicación de las caletas.

De manera general, desde agosto de 2016, fecha en que inició el cese el fuego, hasta agosto de 2017, fecha en que terminó el proceso de Dejación de Armas, los esfuerzos de implementación se concentraron por una parte, en el desarrollo normativo y en el diseño para la implementación y, por otra, en la ubicación de los excombatientes y parte de los milicianos en las llamadas Zonas Veredales Transitorias para la Normalización ZVTN, en la Dejación de Armas, en el inicio de actividades de reincorporación temprana y en los ajustes institucionales para permitir la participación política del nuevo partido.

El principal resultado fue que el Gobierno y las FARC lograron la completa y definitiva terminación del conflicto en concordancia con el A.F. (3.1 y sus Protocolos), incluyendo la dejación e inhabilitación de las armas de las FARC (3.1.7. y su Protocolo). Así, no sólo la negociación contribuyó a no aumentar la inseguridad y la violencia, sino que **redujo de manera significativa la pérdida de vidas humanas por el conflicto**.

La ST resalta la importancia de la **implementación temprana del cese el fuego** (autorizado por el Decreto 1386 de 2016) en la forma inicial que tuvo con los Puntos de Preagrupamiento temporal (Decreto 1647 de 2016), y resalta a su vez que se sostuvo durante un período de incertidumbre (desde la firma de la primera versión del A.F. de agosto de 2016, la pérdida del plebiscito y hasta el segundo acuerdo modificado y dado a conocer en noviembre de 2016).

Esto mostró la férrea voluntad de cada parte para terminar la confrontación armada y darle solución por las vías democráticas, incluso cuando éstas puedan ser adversas, como los resultados del plebiscito. De manera generalizada, cumpliendo el A.F. (3.1.2 y sus Protocolos), los excombatientes de las FARC honraron sus compromisos en materia de cesar las acciones tanto militares como aquellas que afectarían a la población civil, al igual que la criminalidad asociada a las economías ilícitas, así como la Dejación de Armas e iniciación de su

cooperación consistente en la difícil tarea de ubicar y descontaminar el territorio de armas, municiones y explosivos, cumpliendo así el A.F. (3.1.7. y su Protocolo).

El cumplimiento de parte de las FARC de su proceso de concentración (A.F. 3.1.4.1) y Dejación de Armas fue crucial (3.1.7. y su Protocolo): Colombia y el mundo deben reconocer este esfuerzo: en total, 14.178 exintegrantes de las FARC fueron incluidos en los listados de dicha organización incluyendo los excombatientes, milicianos y privados de la libertad. De estos, 12.167 han sido acreditados por el Gobierno, ya iniciaron su tránsito a la vida civil, y se comprometieron con su firma a renunciar a la lucha armada y a presentarse a la Jurisdicción Especial para la Paz al ser requeridos.

Los principales **resultados del cese y la Dejación de Armas** fueron:

- **La terminación completa del conflicto con las FARC:** es decir, el cumplimiento del Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo, monitoreado y verificado por un mecanismo tripartito (Gobierno, FARC y Misión de Naciones Unidas). El cese bilateral entró en efecto en agosto 29 de 2016 y se mantuvo hasta la finalización del proceso de Dejación de las Armas. El Mecanismo Tripartito verificó 64 hechos que constituyeron algún tipo de violación al acuerdo de CFHBD: “54 incidentes leves” y “10 incidentes graves” (MM&V, 2017b, p. 11)⁴⁴. CERAC registró “24 infracciones a las reglas que regían el CFHBD” (CERAC, 2017, junio 30 de 2017). La ST destaca que, pese a que se presentaron infracciones a los compromisos, incluso algunas de gravedad, ninguna supuso el retorno a la confrontación.
- **La completa ubicación de los combatientes** entre enero y febrero de 2017 en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). El MM&V, encargado de acompañar esta ubicación, resaltó que “estos movimientos fueron desarrollados en una operación de gran magnitud de alcance nacional, dentro de la cual no se presentaron incidentes que pusieran en peligro el Acuerdo de CFHBD y DA” (MM&V, 2017b p.4).
- Una dificultad presentada fue la puesta en marcha de la adecuación de las

⁴⁴ El MM&V afirmó que a fecha de su cierre de actividades aún tenía pendiente por cerrar 18 incidentes sin poder concluir si habían constituido algún tipo de falta y en qué grado. No se conoce información sobre si existe una hoja de ruta para darle solución a dichas indagaciones ni quién es el responsable (MM&V, 2017b, p. 12).

zonas campamentarias al interior de las ZVTN, con progreso lento en su mayoría, lo que ocasionó retrasos en el cumplimiento del A.F. (3.1.6). Una dificultad asociada a esto fue el acceso vial limitado y los inconvenientes logísticos para realizar estos arreglos, lo que suscitó dificultades en el cumplimiento del A.F. (3.1.4.1) que afirma que “Las ZVTN están ubicadas de común acuerdo y cuentan con facilidades de acceso por vía carretable fluvial”. Para solucionar la adecuación de las zonas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final CSIVI, acordó en reunión en los llanos del Yarí (Meta), el 18 de enero de 2017, una serie de características de habitabilidad que debían tener las zonas campamentarias.

- La operación del **Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación** (con una Misión política de Naciones Unidas como componente internacional)⁴⁵. El Mecanismo Tripartito inició con un despliegue regional en agosto 8 de 2016 y, desde el 7 de noviembre de 2016, sus labores de monitoreo y verificación. El Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación funcionó ininterrumpidamente hasta el 26 de septiembre de 2017. Desde entonces, las Naciones Unidas continúa apoyando el cumplimiento del A.F. en Colombia a través de la Misión de Verificación de las NN.UU, aprobada por el Consejo de Seguridad, en las resoluciones 2366 de 2017 y 2377 de 2017 para los puntos asignados por el A.F.
- Desde el 1 de agosto de 2017 se inició la reconversión de las ZVTN en los **Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)**, así como el inicio del proceso de reincorporación temprana tanto colectivo como individual de los excombatientes a la sociedad.
- La Misión de NN.UU afirmó que “entre el 1 y el 28 de julio se destruyó todo el material inestable que existía en las zonas y puntos y se incineró toda la munición recogida” (Naciones Unidas, 2017, septiembre). Igualmente, el 22 de septiembre finalizó el proceso de **inhabilitación de las armas** de las FARC, incluyendo el armamento recolectado en las ZVTN y PTN, el extraído durante las operaciones de extracción de caletas y el material inestable destruido. Está pendiente el proceso de construcción de los

⁴⁵ La Misión fue autorizada el 25 de enero de 2016 por el Consejo de Seguridad de NN.UU. y cuyo mandato para realizar las labores de verificación del cese lo autorizó de forma unánime dicho Consejo el 31 de octubre de 2016.

monumentos. Este proceso logró una proporción arma/combatiente (1,04)⁴⁶ más alta de la esperada para procesos similares en el mundo (0.32), de acuerdo a datos de la Escuela de Paz (Caramés y Sanz, 2009). En detalle, el proceso total de Dejeción de Armas, apoyado y verificado por la Misión de Naciones Unidas arrojó los siguientes resultados:

Material	Armamento de las FARC		Total
	Armamento extraído por la Misión de NN.UU *	Armamento procesado/extraído por la Fuerza Pública **	
Armas	8.994	599	9.593
Municiones armas ligeras	1.765.862	141.809	1.907.671
Explosivos diversos (Toneladas)	38.255	12.310	50.565
Cordón detonante y mecha lenta (Metros)	51.911	41.000	92.911
Minas antipersonal	3.528	50	3.578
Municiones de mortero	4.370	-	4.370
Granadas	11.015	-	11.015
Iniciadores - estopines	46.288	-	46.288
Detonadores	-	9.690	9.690
Artefactos explosivos	-	5.579	5.579

* Consolidado final de las operaciones de dejación de armas.

** Material encontrado en las 357 caletas procesadas por la Fuerza Pública entre el 24 de noviembre 2016 y el 20 de diciembre de 2017.

65

Avances en el proceso de extracción de caletas					
Fecha	Número de caletas sobre las que tienen información *	Número de caletas extraídas por la Misión de NN.UU *	Número de las caletas procesadas/extraídas por la Fuerza Pública **	Total	Número de caletas pendientes de extracción
Diciembre 2017	1.027	750	357	1.107	271

* Información proporcionada por la Misión de Naciones Unidas de Colombia

** Número de caletas procesadas entre el 24 noviembre de 2016 y 20 de diciembre de 2017. Según el Ministro de Defensa, antes de finalizar diciembre se extraerían 100 caletas y en los primeros meses de 2018 se extraerían de 120 a 130.

El 15 de septiembre de 2017, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia finalizó la extracción y destrucción de 750 caletas de las FARC- EP. A partir del 20 de octubre de 2017, la Fuerza Pública asumió la responsabilidad de extracción y destrucción de las 277 caletas restantes.

⁴⁶ 9.190 personas llegaron a las Zonas Veredales (entre combatientes y milicianos) y fueron entregadas en total 9.593 armas.

I. Mejoramiento de las condiciones de seguridad

En la mayoría de zonas donde se ubicaron las ZVTN (ahora ETCR) se ha presenciado un mejoramiento en la seguridad, tal como lo afirma el último informe del MM&V:

Al término de las actividades del MM&V [26.09.2017], las condiciones de seguridad en las zonas geográficas donde se llevó a cabo el monitoreo del CFHBD y DA así como a las comunidades aledañas, han manifestado su reconocimiento ante la mejora de condiciones de seguridad en su entorno social, económico, cultural y político, de igual manera, el fortalecimiento de la oferta institucional del Estado y la posibilidad de implementar las actividades inherentes a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP en medio de los riesgos de seguridad con diferentes generadores de violencia. (MM&V, 2017b)

No obstante, esta mejoría, otros grupos armados de conflicto o de crimen organizado se han reacomodado en algunas de las zonas en las que las FARC hicieron presencia, además de la falta de acompañamiento de la fuerza pública e institucionalidad a nivel local y nacional. Esto mantiene un nivel alto el riesgo de seguridad para las comunidades, milicianos o excombatientes que deciden permanecer en dichas zonas.

II. Suministro de Información (A.F. 3.1.1.3) relacionado a bienes de las FARC

En el subtema relacionado al listado de bienes de las FARC que contribuirán a la reparación material de las víctimas (A.F. 5.1.3.7 y 3.1.1.3) se registró la siguiente producción normativa: Decreto Ley 903 de 2017 y los Decretos ordinarios 1364 y 1407 de 2017. En estos decretos se detalla que las FARC elaborarán un inventario definitivo de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales y Puntos Transitorios de Normalización, ZVTN y PTN; se reglamentan algunas disposiciones administrativas como quién estará a cargo del manejo de los recursos recibidos, cómo se hará la verificación de los bienes entregados y se establece que las FARC deberán hacer entrega material de los bienes inventariados.

En materia de este compromiso, que plantea que las FARC debían entregar el inventario de bienes y activos en su poder⁴⁷, este informe reconoce que las FARC **cumplieron con dicho compromiso en conformidad total con el A.F. (5.1.3.7 y 3.1.1.3); además, fue realizado dentro del término establecido** en el Decreto 903 de 2017: el 15 de agosto, fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales.

Al 21 de febrero del 2018, la Sociedad de Activos Especiales reveló que previo al suministro de coordenadas por parte de las FARC han recuperado caletas con dinero y oro cuyo contenido asciende a \$18.330 millones.

Esto supone un hito clave en términos de los derechos de las víctimas, la seguridad, la lucha contra el narcotráfico y la credibilidad del abandono de la lucha armada. Con el inventario realizado y entregado por las FARC, está pendiente terminar el proceso de entrega y recepción del material de los bienes, razón por la cual es necesario que el Gobierno acelere el proceso de recepción de estos bienes y que las FARC hagan la entrega de estos de manera ágil. Por su parte, representantes del partido FARC solicitaron al director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP la adopción de medidas cautelares urgentes para los bienes y activos inventariados ya que, según el partido, el Estado no cumple con su deber de custodiar los bienes, por lo que existe un riesgo alto de pérdida de éstos⁴⁸.

1.4 Análisis de Contexto

El cese el fuego contribuyó de manera decisiva, antes de la Dejación de Armas, a un ahorro de vidas perdidas por el conflicto. Un cálculo simple hecho por una de las organizaciones de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional estima que entre cinco mil, y por lo menos, tres mil vidas dejaron de perderse durante la negociación y antes de la Dejación de Armas (CERAC, 2017). La negociación contribuyó a no aumentar la inseguridad y la violencia; además, redujo de manera significativa la pérdida de vidas humanas por el conflicto.

⁴⁷ El A.F. estableció que “durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las ZVTN 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 CFHBD y DA” (A.F. 5.1.3.7).

⁴⁸ Oficio enviado por Pastor Alape, representante del Partido FARC a Giovanni Álvarez director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP el pasado 12 de febrero de 2018.

1.5 Análisis de alcance e implicaciones

Dado que el estado de implementación de este aspecto, es **cumplido**, no hay muchos retos, excepto el importante compromiso de la terminación del proceso de descontaminación de municiones, artefactos sin explotar y recuperación de las 277 caletas pendientes que, según el Decreto 1716 del 20 de octubre de 2017, estará a cargo del Gobierno Nacional, liderado por la Fuerza Pública, en un plazo inicial de seis meses contados a partir de la expedición del decreto. Al 19 de febrero de 2018, la Fuerza Pública extrajo 130 caletas, por lo que faltarían 147 en ser procesadas.

Por su lado, pese al mejoramiento de las condiciones de seguridad, la salida de las FARC de los territorios representa un reto enorme para la sociedad colombiana en materia de seguridad, debido al reacomodamiento de las organizaciones del crimen organizado incluyendo a los grupos Pos-FARC⁴⁹, todos los cuales buscan el control sobre rentas ilegales derivadas de los cultivos de uso ilícito, y el tráfico de drogas, armas y bienes ilegales.

1.6 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

- La ST recuerda que Colombia no debe caer en una falsa confianza sobre la irreversibilidad de la terminación del conflicto. Por lo tanto, la ST exhorta a la sociedad colombiana a evitar el cansancio con el proceso de paz, a continuar acompañando y exigiendo al Gobierno, a las instituciones estatales y a los excombatientes de las FARC a cumplir con sus compromisos.
- La ST exhorta a las partes a redoblar esfuerzos para la ubicación de las caletas pendientes, de tal forma que la Fuerza Pública pueda desarrollar las tareas tendientes a la inhabilitación del armamento que va recolectarse en los próximos meses.

⁴⁹ Todo grupo disidente, rearmado o emergente, tras la terminación del conflicto con las FARC. Son grupos **disidentes** aquellos que cuentan con un liderazgo definido y realiza acciones violentas o de presencia armada visible. En el caso de las disidencias de las FARC se aplica como disidencia a: Facciones que pertenecieron a las FARC, que no formaron parte del proceso de paz, que no acataron el cese el fuego y que no dejaron las armas. Facciones que formaron parte del proceso de paz pero que no acataron el cese el fuego y no dejaron las armas. Facciones que hicieron parte del proceso de paz, acataron el cese y dejaron las armas, pero reincidieron en la violencia.

- Colombia tiene la oportunidad de dar un **paso definitivo hacia la legalidad** y de cerrar espacios geográficos y de renunciar a la aceptación social del crimen. Las nuevas instituciones de seguridad estipuladas en A.F. sirven a estos intereses. La sociedad colombiana sin distinción debe acompañar la consolidación de estas nuevas instituciones de seguridad, en particular las Unidades de Edificación para la Paz de la Policía Nacional y los esfuerzos de la Fiscalía General y la judicatura en los territorios afectados anteriormente por el conflicto.
- Uno de los compromisos cumplidos por las FARC fue la entrega de bienes que acumularon. Este informe destaca que frente a la controversia suscitada por los bienes incluidos por las FARC en este inventario, las partes encontraron soluciones. Por un lado, al entregar el inventario, las FARC aceptaron como suyas las propiedades de las que la justicia tenga conocimiento. Por otro, el Gobierno Nacional señaló que los bienes que no fueron entregados por las FARC en la fecha acordada, serán sujetos de extinción de dominio por las autoridades y aquellos a quienes se les descubra manejando bienes no incluidos en el inventario, serán sometidos a la justicia ordinaria, como lo establece el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.
- Un proceso exitoso de transición de la guerrilla FARC y sus miembros, implica el abandono de la actividad económica de guerra, así como la renuncia a los beneficios materiales que se hayan podido derivar y acumular de esas actividades económicas. Igualmente, los derechos de las víctimas a la reparación podrán satisfacerse de manera integral y con mayor efectividad, una vez las FARC termine el proceso de entrega material de los bienes.

2. REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA DE LAS FARC A LA VIDA CIVIL (A.F. 3.2)

Las medidas contempladas en este tema están orientadas a apoyar la transición de las FARC hacia el nuevo partido surgido en virtud del A.F., y a que sus miembros, como sujetos políticos legales, puedan aportar en la consolidación de la paz dentro del sistema democrático y en las transformaciones que el país requiere, una vez realizado su tránsito a la vida civil.

Las medidas de reincorporación tienen una perspectiva colectiva en cuanto consideran los intereses de la comunidad de las FARC, de sus integrantes y sus

familias, complementando otras medidas del A.F. para que en los territorios se promueva su transformación y desarrollo, el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan. A su vez, la reincorporación se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno los integrantes de las FARC.

El conjunto de medidas de reincorporación política (A.F. 3.2.1) es una condición fundamental para que las FARC puedan pasar de ser una organización armada ilegal, a un partido o movimiento político con personería jurídica (3.2.1.1), una vez surtido el proceso total de Dejación de las Armas en correspondencia al A.F. 3.1. Estas medidas incluyen: a) El reconocimiento del nuevo partido y los cambios normativos sobre los requisitos para la creación de nuevos partidos (3.2.1.1 a); b) La financiación y asistencia técnica para el funcionamiento del nuevo partido (3.2.1.1 b) y la realización de campañas electorales (3.2.1.1 c); c) La conformación de un Centro de Pensamiento y Formación Política (3.2.2.2), y d) La fórmula transitoria de representación política (3.2.1.2) relativa a las curules que tendrá el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal durante dos períodos electorales en el Congreso de la República. Esto implica la suspensión de las inhabilidades en virtud de la Ley de Amnistía y de la suspensión de las condenas penales hasta que la JEP empiece a funcionar. Adicionalmente, la fórmula de representación política incluyó la designación de seis voceros (Ley 1830 de 2017), previo a la Dejación de Armas de las FARC, para participar en los debates de los proyectos de ley de implementación del A.F. (3.2.1.2 a). Así mismo el A.F. contiene medidas destinadas a garantizar la protección de quienes están haciendo tránsito a la vida civil y puedan ejercer su derecho de participación en política (3.4).

Con el propósito de contribuir a la generación de condiciones a corto y largo plazo, que faciliten la construcción de proyectos de vida dentro de la civilidad por parte de los excombatientes de las FARC, el A.F. (3.2.2) contiene las siguientes medidas de reincorporación socioeconómica: (i) Atención a los derechos de los excombatientes en salud, acompañamiento psicosocial (3.2.2.7 c), educación y reunificación de núcleos familiares (3.2.2.7 d), entre otros; (ii) Apoyos económicos excepcionales y transitorios para la estabilización económica de estas personas una vez hayan hecho la Dejación de Armas y el tránsito a la legalidad (3.2.2.7 a y b); (iii) apoyos excepcionales, transitorios y diferenciados para la construcción de

iniciativas de carácter individual y asociativo como la organización de Economías Sociales del Común (ECOMÚN) (3.2.2.1 y 3.2.2.6 c).

El A.F. estipula la creación de Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) (3.2.2.3) como instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y las FARC, para definir las actividades, realizar cronogramas y el seguimiento al proceso de reincorporación de los excombatientes. Además, el CNR tendrá espacios paritarios en los territorios (Consejos Territoriales de Reincorporación) a los cuales el mismo CNR les asignará términos, condiciones y funciones.

En materia de reincorporación de las FARC se puede observar la producción normativa reseñada en el Anexo 1.

2.1 REINCORPORACIÓN POLÍTICA (A.F. 3.2.1)

El estado de implementación de los compromisos relativos al subtema de reincorporación política es: **iniciado con avances**, en **correspondencia total** con lo acordado pero con algunos **retrasos** que generan dificultades en la **secuencia de implementación**.

2.1.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Congreso aprobó la Ley 1830 de 2017, que permitió la participación con voz y sin voto de los “Voceros de Paz” ante el Congreso, durante la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz.
- El Congreso aprobó el Acto Legislativo 03 de 2017 que reglamenta parcialmente el componente de reincorporación política.
- La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) realizó la inscripción como partido político ante el Consejo Nacional Electoral el 9 de octubre de 2017.
- El Consejo Nacional Electoral (CNE) reconoció la personería jurídica al partido FARC el 31 de octubre de 2017.
- El partido FARC inscribió el 9 de diciembre de 2017 a 74 candidatos para participar en las elecciones al Congreso (23 candidatos al Senado y 51 a la Cámara de Representantes) en Bogotá y en cinco departamentos.
- El Consejo Nacional Electoral inició el 25 de enero de 2018 el trámite para el desembolso de los cerca de 32.000 millones de pesos a los que el partido FARC tiene derecho para el funcionamiento del partido, financiación de las campañas y centro de pensamiento.

- Pablo Cruz, exintegrante de Voces de Paz fue designado como vocero de esta organización ante el CNE hasta el 20 de julio de 2026.

2.1.2 Estado de implementación

I. Medidas para la Representación Política

El Congreso aprobó la Ley 1830 en marzo de 2017, que permitió la designación de tres delegados en cada cámara para participar como voceros de las FARC, con voz y sin voto, en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que fueron tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz⁵⁰, lo que denota el cumplimiento de este compromiso contenido en el A.F. (3.2.1.2. a).

El grupo designado de los voceros (“Voces de Paz y Reconciliación”) funcionó desde su designación y solicitud de registro ante el Consejo Nacional Electoral (ambos realizados en diciembre de 2016) hasta el 30 de noviembre de 2017, con el fin de intervenir en los debates de proyectos de reforma constitucional o legal tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz. Voces de Paz, además, apoyó la conformación del Centro de Pensamiento y Formación Política, que brinda asistencia técnica al partido FARC.

Así mismo, la ST registró avances en los compromisos correspondientes a la participación política de los ex-integrantes del partido FARC, después de que el Congreso aprobara el Acto Legislativo 03 de 2017, que permitió que una vez surtido el proceso de Dejación de Armas se reconociera de pleno derecho la personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como su financiación de manera transitoria y la creación de curules para 5 senadores y 5 representantes adicionales en los periodos de 2018-2022 y 2022-2026. En este sentido, el avance más relevante fue la conformación del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido FARC)⁵¹, y las acciones que se llevaron a cabo frente al mismo, entre las que se destacan:

- Fueron designados 111 miembros de las FARC para conformar la dirección, denominada Consejo Nacional de los Comunes. Dicho Consejo eligió 15 de

⁵⁰ La Corte Constitucional declaró exequible esta Ley, mediante sentencia C-408/17, MP. Gloria Stella Ortiz

⁵¹ Entre el 27 de agosto y el 1° de septiembre, se llevó a cabo en Bogotá el congreso constitutivo del partido político FARC. En él participaron cerca de 1.200 personas y se definieron el nombre, el logo y los integrantes de la dirección del partido político (Consejo Nacional de los Comunes).

sus miembros para conformar el Consejo Político Nacional del Partido y nombraron como director a Rodrigo Londoño. Posteriormente, el Partido FARC realizó la inscripción como partido político ante el Consejo Nacional Electoral (CNE).

- El 31 de octubre, el CNE reconoció la personería jurídica del partido FARC, dando así cumplimiento al A.F. (3.2.1.1). Este procedimiento facultó al partido para inscribir listas de candidatos para el Congreso de la República y presentar candidato para la Presidencia de la República en las elecciones.
- El 9 de diciembre el partido FARC inscribió a 74 candidatos para participar en las elecciones al Congreso (23 al Senado y 51 a la Cámara de Representantes en Bogotá y cinco departamentos). El lanzamiento de la campaña se hizo el 27 de enero de 2018 en Bogotá.
- Pablo Cruz, de Voces de Paz y Reconciliación, fue designado por el partido FARC como vocero de esta organización ante el Consejo Nacional Electoral hasta el 20 de julio de 2026, quien tendrá voz y no voto en las deliberaciones de esa corporación. La ST reconoce este procedimiento en el marco del cumplimiento del A.F. (3.2.1.2. b).

En términos generales, la conformación del partido FARC y la entrada de éste a la política, puede calificarse como **un compromiso que se cumplió con retrasos**, teniendo en cuenta la ampliación de los plazos para la Dejación de Armas en las Zonas Veredales, **en correspondencia total con lo acordado**. A pesar de estos retrasos, la constitución del Partido FARC y la entrada de éste al escenario político, se hizo conforme a los tiempos establecidos por la Registraduría Nacional para el inicio de las campañas electorales.

2.1.3 Análisis de alcance e implicaciones

La conformación del partido político de las FARC debería implicar la plena aceptación y conocimiento por parte de los exintegrantes de la guerrilla, de la Constitución Política de Colombia y la institucionalidad colombiana. Así mismo, implicaría que las FARC aceptan los deberes que establece la democracia, tal cual lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 6.

La participación política de éste en los procesos democráticos, posibilita alcanzar la paz estable y duradera que busca el A.F., en la medida que la inclusión política y la reconversión a una fuerza política legal es necesaria para garantizar el éxito de la construcción de paz.

2.1.4 Enfoque de género y étnico

En términos del enfoque de género en materia de reincorporación política, la ST destaca que de las 111 personas que fueron designadas como miembros de la dirección colegiada del partido FARC, 26 (23%) son mujeres. Además, de los 74 candidatos inscritos para participar en las elecciones al Congreso, 28 (39%) son mujeres. El partido FARC, ha tomado medidas importantes en esta materia y la ST destaca que, en relación con otros partidos, la proporción de mujeres es alta. No obstante, estas medidas están lejos de alcanzar la equidad de género.

En cuanto el enfoque étnico del A.F. en materia de reincorporación política, el partido FARC informó que dentro de la dirección colegiada de éste, hay miembros de comunidades étnicas, aunque no se tiene registros de cuántos. En los candidatos inscritos al Congreso, se conoce la candidatura de Benkos Biohó (Israel Zúñiga) al Senado, quien es el responsable de la política étnica al interior del partido.

2.1.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

I. Controversias generadas:

74

La ST registró tres controversias públicas significativas en materia de reincorporación política:

1. En primer lugar, la posibilidad de que los excombatientes de las FARC participen en política generó un serio problema de secuencia que fue señalado por sectores opositores al A.F., al afirmar que los exintegrantes de las FARC estarían inhabilitados para ocupar cargos políticos y, por ende, llegar al Congreso (artículos 179 y 122 de la Constitución Política de Colombia)⁵². Aunque el A.F. dispone la representación del partido FARC en el Congreso por dos períodos constitucionales y el Acto Legislativo 01 de 2017 aclara que los exintegrantes de las FARC pueden ejercer su derecho a la participación política, no especifica nada sobre las inhabilidades.

⁵² La Constitución inhabilita a “quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos” o “quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior”.

Este problema fue resuelto a juicio de la ST por la Sentencia C-674/17 que estableció que los exintegrantes de las FARC pueden participar en política, en tanto la suspensión de las condenas penales también suspende las sanciones disciplinarias hasta que la JEP empiece a funcionar. Así mismo, aclaró que la participación está condicionada al compromiso de los excombatientes de someterse a la JEP antes de posesionarse en sus cargos y que, una vez la JEP imponga la sentencia, el Tribunal determinará la compatibilidad de la sanción con el ejercicio del cargo público (Sentencia C-674/17 MP. Luis Guillermo Guerrero, 14 noviembre 2017).

2. En segundo lugar, el CNE autorizó el cambio del representante legal del partido FARC el 5 de enero de 2018 y así otorgar los \$32.000 millones (para el funcionamiento de las 10 curules, las campañas electorales y para el funcionamiento del Centro de Pensamiento) en cumplimiento del A.F. (3.2.1.1), ya que el representante legal del partido FARC era Pablo Catatumbo, quien está reportado en la lista Clinton.
3. Por último, la ST destaca la grave situación en relación a las amenazas y agresiones que se han presentado en las visitas que los candidatos del partido FARC han realizado a distintos lugares del país en el marco de su campaña política. Algunos de los discursos promovidos por sectores de la oposición al A.F. han sido irrespetuosos, limitan las libertades democráticas del ejercicio electoral y traen implicaciones muy serias en materia de garantías de seguridad, garantías para la acción política del nuevo partido y el ejercicio pleno de la democracia. Esto supuso la suspensión de la campaña política del partido FARC en la segunda semana de febrero de 2018 y una reunión de urgencia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para evaluar nuevas medidas de protección para los candidatos.

II. Otros elementos de interés para el pronunciamiento:

- Es fundamental que el partido FARC mantenga su voluntad política centrada en su contribución a la construcción de paz y que dentro de su tránsito a la vida legal y política, entiendan las decisiones que las instituciones en democracia tomen, utilizando los canales institucionales apropiados para tramitar tales desavenencias.
- Esta es también una oportunidad para reafirmar valores constitucionales caros a la sociedad colombiana y para la construcción de un consenso político amplio con espacio para la diferencia.

- Es esencial que el Estado dé todas las garantías para que la transición a la vida política del ahora partido FARC no cueste vidas, como ya ha empezado a suceder.
- En todo caso, la construcción de paz, la implementación del A.F., es mejor hacerla con una base de consensos políticos lo más amplios posibles y respetando los valores constitucionales más importantes: la participación política democrática, el papel protector de la vida e integridad personal y de las instituciones, la división de poderes, la libertad de prensa, el respeto y garantías a la propiedad. Hacemos un llamado a las FARC para que mantenga su adherencia y aceptación a la Constitución y sus valores. Hacemos un llamado a quienes se oponen al A.F para que se sumen a su implementación de manera constructiva. Nunca será tarde para hacerlo.
- Es esencial que el Estado haga efectivo el desembolso de los recursos del Partido FARC, tal como lo dispone el A.F. y el Acto Legislativo 03 de 2017, para así garantizar que éstos compitan en igualdad de condiciones con los demás partidos en las elecciones del presente año.
- Por último, la ST exhorta a los partidos políticos a que cesen todas las acciones que limiten la participación política del nuevo partido y el ejercicio pleno de la democracia. Así mismo, instamos a la ciudadanía a que rechace toda agresión física y verbal en el marco de la contienda electoral.

2.2 REINCORPORACIÓN JURÍDICA: ACREDITACIÓN Y TRÁNSITO A LA LEGALIDAD (A.F. 3.2.2.4)

2.2.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Congreso aprobó la Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales en diciembre de 2016. Posteriormente, en febrero de 2007, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 277 de 2017 que reglamenta la ley y resuelve algunos de sus vacíos.
- El Gobierno Nacional, mediante los decretos de creación de las ZVTN de diciembre de 2016, ordenó suspender las órdenes de captura durante el desplazamiento a las ZVTN y durante la permanencia de los exintegrantes de las FARC en éstas.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 900 de 2017 en mayo de 2017 que mantiene la suspensión de órdenes de captura después de la culminación de las ZVTN.

- El Gobierno Nacional cerró el listado de exintegrantes de las FARC el 15 de agosto de 2017. En este se incluyen 14.178 miembros entre excombatientes, milicianos y personas privadas de su libertad.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1225 de 2017 en diciembre de 2017, que mantiene la suspensión de órdenes de captura de los exintegrantes de las FARC acreditados por la OACP y además faculta a la Policía Nacional para que actualice la base de datos de órdenes de captura y suspenda de quienes estén acreditados.

2.2.2 Estado de implementación

En términos generales, el estado de implementación de los compromisos relativos al subtema de reincorporación jurídica es **iniciado con avances, con retrasos en su desarrollo según la normativa aprobada, y en correspondencia parcial con el A.F.** Esto, debido a que la acreditación de la totalidad de personas incluidas en el listado de integrantes de las FARC no ha finalizado y porque a un año de expedida la Ley de Amnistía, no se ha resuelto la situación jurídica de la totalidad de exguerrilleros que se encuentran en prisión.

En cuanto al cumplimiento del compromiso relativo a la acreditación y tránsito a la legalidad (A.F. 3.2.2.4), en primer lugar el Gobierno Nacional debía recibir un listado definitivo con los integrantes de las FARC “a más tardar el día D+180”. El Gobierno Nacional cerró el listado el 15 de agosto de 2017, es decir, la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales y en cumplimiento con el calendario previsto.

En cumplimiento de este mismo compromiso, la ST conoció que de los 14.178 exintegrantes de las FARC incluidos en los listados entregados por esta organización, al 17 de enero de 2018, 12.167 exintegrantes de las FARC han sido **acreditados** por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de los cuales 9,065 fueron guerrilleros o milicianos, 58 son extranjeros, 3.041 son personas privadas de la libertad y 3 privados de la libertad en el extranjero (Alto Comisionado para la Paz, 2018). Por su parte, la Misión de NN.UU señaló que 12.451 personas han sido acreditadas y los restantes 1.727, o bien están en proceso de revisión administrativa o judicial, o no cuentan todavía con su documento de identidad (Misión de NN.UU, 2017).

La ST registra este proceso de acreditación de los exintegrantes de las FARC como **iniciado con avances, pero con retrasos, según lo acordado.** Al

respecto, la ST identificó un problema en la secuencia. Los exintegrantes de la guerrilla que no cuentan con documento de identidad, proceso que se debía realizar durante la existencia de las ZVTN, retrasa el cumplimiento del compromiso de la acreditación. Además, el retraso en la acreditación de estas personas, implica retrasos en su proceso de reincorporación y retrasos en el otorgamiento de beneficios judiciales como lo dispone el A.F (3.2.2.4).

Este compromiso también establece que las autoridades pertinentes resolverán la situación jurídica de las personas acreditadas, otorgándole el indulto o la amnistía *de iure*, lo cual incluye a los que se encuentran en prisión. En cumplimiento de éste, la Misión de NN.UU (2017) señaló que de los 3.495 exintegrantes reconocidos por las FARC que se encontraban en prisión, hay 2.800 que han sido puestos en libertad, 454 en proceso de revisión y 241 que no han sido liberados por las autoridades. Según la Secretaría Ejecutiva de la JEP, el 93% de los posibles beneficiarios de la Ley 1820 de 2016 habían suscrito actas de compromiso de colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (Secretaría Ejecutiva JEP, 2017). Al respecto, el componente FARC en la CSIVI señala que hay 3.609 presos reconocidos por el partido FARC, de los cuales 2.972 han sido puestos en libertad. De los 637 que permanecen en prisión, 523 no han sido acreditados por la OACP.

La ST evidenció que los retrasos en la aplicación de la Ley de Amnistía tienen varias razones: i) En primer lugar, por los retrasos que el proceso de acreditación ha tenido y, ii) En segundo lugar, por las dilaciones de los jueces de ejecución de penas que en principio tenían diez días para conceder el beneficio, a partir del momento en el que el beneficiario hace la solicitud de la libertad y firma el acta de compromiso de acogerse a la JEP. Al respecto, los jueces manifestaron desconocimiento de la ley (incluso después de expedido el Decreto) y congestión en los juzgados, razón por la que entre el 6 de marzo y 21 de abril de 2017 llevaron a cabo un paro judicial⁵³.

Las autoridades judiciales argumentaron que para otorgar la amnistía *de iure* requerían del listado de posibles beneficiarios. No obstante, en el caso de las personas privadas de su libertad, no era un requisito fundamental, en tanto la providencia judicial demuestre la pertenencia o colaboración con las FARC, o se

⁵³ El paro judicial fue resuelto cuando el Ministerio de Hacienda destinó 5.000 millones de pesos que permitieran la creación de cargos para descongestionar los juzgados y así atender las solicitudes contempladas en la Ley 1820 de 2016.

pueda establecer con base en las investigaciones, tal y como se establece en el artículo 17 de la Ley 1820 de 2016.

Con el fin de agilizar el proceso de excarcelación de los beneficiarios de la Ley de Amnistía, el Gobierno expidió la Resolución 285 del 28 de julio del 2017 para nombrar gestores de paz a 709 presos de las FARC, medida transitoria que duraría tres meses. En octubre, mediante resolución 375, el Gobierno extendió la duración de esta figura de gestores de paz por tres meses más. No obstante, esta medida no fue suficiente para garantizar el cumplimiento de los compromisos jurídicos del A.F., pues no descongestionó los juzgados ni representó una solución de fondo, en tanto que aún está pendiente la situación jurídica de la totalidad de exintegrantes de las FARC privados de su libertad.

Por su lado, la amnistía *de iure* fue concedida a los exintegrantes de las FARC que llegaron a las ZVTN y PTN por medio de los Decretos 1096, 1033, 1165 y 1565.

En cuanto al compromiso de traslado a las ZVTN de aquellos que llevaran menos de cinco años reclusos (A.F. 3.1.4.1), también presentó dificultades por los retrasos en la adecuación de un sitio de estadía en las ZVTN. Desde el mes de junio de 2017 el MM&V certificó las instalaciones en la ZVTN “la Guajira”, municipio de Mesetas, Meta, para el traslado de 720 personas beneficiadas con la Ley 1820 de 2016 y al 7 de agosto se habían trasladado 474 (MM&V, 2017a). Además, el MM&V informó en agosto que estaban en proceso de adecuación las instalaciones adicionales en la ZVTN de Betania en Nariño.

Por último, de acuerdo al componente FARC en la CSIVI, actualmente no existen medidas diferenciadas de reincorporación para los exintegrantes de las FARC excarcelados.

1. Sobre suspensión de órdenes de captura

El Gobierno Nacional ordenó la suspensión de las órdenes de captura de los exintegrantes de las FARC que fueran a participar del proceso de Dejación de Armas, desde el inicio del desplazamiento a las Zonas Veredales, hasta el momento de culminación del proceso de Dejación de Armas, en cumplimiento del A.F. (3.1.4.1). La suspensión de órdenes de captura era, además, una prioridad para la implementación normativa (A.F. 6.1.9).

Posteriormente, en mayo de 2017, el Gobierno expidió el Decreto 900 de 2017 que estipula que una vez terminadas jurídicamente las ZVTN, se mantendrían

suspendidas la ejecución de las órdenes de captura de quienes estuvieran en los listados y fueran acreditados por el Gobierno. Este mismo Decreto suspendió las órdenes de captura con fines de extradición. Pese a eso, integrantes del partido FARC han señalado que las órdenes de captura a través de las circulares rojas de la INTERPOL aún están activas⁵⁴.

El Gobierno Nacional, con el fin de resolver las dificultades en materia de suspensión de órdenes de captura, expidió el Decreto 2125 del 18 de diciembre de 2017, que faculta a la Policía Nacional para que actualice la base de datos de órdenes de captura y suspenda las mismas de quienes estén acreditados. Con esto el Gobierno busca resolver la falta de actualización de las bases de datos de la Policía Nacional y la inconsistencia de ésta con respecto a la información que tiene el poder judicial, lo que se evidencia en las detenciones de excombatientes.

Durante el 2017, el partido FARC tuvo conocimiento de 32 casos de detenciones a nivel nacional de excombatientes, por la no suspensión de órdenes de captura. Algunas capturas incluso fueron durante labores de pedagogía fuera de las ZVTN y PTN o a personas beneficiarias de la amnistía *de iure*. En lo transcurrido del 2018, aún se presentan casos de detenciones, tal como informaron fuentes de prensa⁵⁵.

2.2.3 Análisis de alcance e implicaciones

La no aplicación de la Ley de Amnistía e indulto genera incertidumbre sobre la seguridad jurídica de los exintegrantes de las FARC y retrasos en su proceso de reincorporación.

Con respecto a estos retrasos, la Corporación Solidaridad Jurídica⁵⁶ denunció situaciones de inseguridad al interior de las cárceles. Igualmente, la no

⁵⁴ Rodrigo Granda, integrante del partido FARC afirmó “notamos que hay retrasos del Gobierno en las suspensiones de las órdenes de captura que vienen de la Interpol”, en noviembre de 2017.

⁵⁵ El 17 de enero fueron capturados Yolfer Guzmán Sánchez, quien cuenta con la acreditación de la OACP y Robinson Araujo, gestor de paz en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación ubicado en Tumaco, Nariño.

⁵⁶ Prisioneros, exintegrantes de las FARC denunciaron un caso de agresión contra Ferney Bejarano Vega, exintegrante de esta organización, por parte de exmiembros de grupos paramilitares en la cárcel de Acacias, Meta e informan que estos hostigamientos se han incrementado “desde que iniciamos el proceso de Transición Jurídica”.

excarcelación oportuna puede generar vulnerabilidad en reclusos que tengan condiciones de salud muy graves⁵⁷.

La inexistencia de medidas diferenciadas de reincorporación para los exintegrantes de las FARC que se encontraban o aún se encuentran presos, que tenga en cuenta sus características y condiciones propias, impediría el acceso oportuno a las oportunidades que el A.F. contempla.

La dificultad en el cumplimiento en la suspensión de las órdenes de captura, pone de manifiesto la poca articulación institucional en esta materia y evidencia el importante reto en términos de secuencia con el que se enfrenta el Gobierno, lo cual genera incertidumbre respecto de la seguridad jurídica entre los exintegrantes de las FARC que adelantan su proceso de reincorporación.

2.2.4 Enfoque étnico y de género

A la fecha de este informe y según información proporcionada por CSIVI-FARC, todas las mujeres exintegrantes de las FARC que estaban privadas de su libertad han sido excarceladas.

2.2.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

I. Controversias presentadas

Una de las principales controversias que la ST identificó en el proceso de reincorporación jurídica de los exintegrantes de las FARC, tiene que ver con la fecha de corte de los listados de miembros de esta organización. El Gobierno manifestó que realizó este corte el 15 de agosto de 2017.

Por su lado, el partido FARC manifestó que cerrar los listados de exintegrantes de las FARC fue una decisión “arbitraria y unilateral por parte del Gobierno”, argumentando que, según el Artículo 26 de la Ley 1820 de 2016, “tales listados podrán presentarse hasta que se haya terminado de examinar por la Sala de Amnistía e Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz la situación legal de todos los integrantes de las FARC-EP” (CSIVI-FARC, 2017). Al respecto, es importante mencionar que el A.F. contempla dos listados distintos: uno, (el

⁵⁷ En este sentido, de acuerdo a denuncia realizada por el partido FARC, se presentó la muerte de un exintegrante de esta organización recluido en la cárcel del Barne (Tunja) por falta de atención médica oportuna, pese a que fue trasladado a una clínica para recibir tratamiento.

entregado el 15 de agosto) relativo a la acreditación y la reincorporación de los exintegrantes de la guerrilla, y otro para acceder a la JEP.

La controversia relativa a los listados es además importante, en la medida en la que ha sido comprobada la inclusión en estos de narcotraficantes o de personas que no han pertenecido a la organización.

En su momento, representó un riesgo pues estas personas, ajenas al conflicto, se beneficiarían del A.F. y lograrían evadir la persecución penal de la justicia ordinaria⁵⁸. Al respecto, el Consejo Político Nacional del partido FARC afirmó en septiembre de 2017 que desde la elaboración del listado establecieron un mecanismo para la “revisión y depuración” de los nombres incluidos (FARC, 2017). Igualmente, tras una revisión del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados, el Gobierno Nacional expidió una resolución que excluye del listado de miembros de las FARC a 27 personas.

La controversia persiste en la medida en que representantes de las FARC insisten que las listas no están “concluidas o cerradas”, por lo que la depuración de éstas puede continuar (CSIVI FARC, 2017). Además, desde el Gobierno se ha planteado la posibilidad de que exista responsabilidad penal sobre los miembros de las FARC que realizaron los listados e incluyeron personas que no son exintegrantes de la guerrilla.

II. Elementos de interés para el pronunciamiento:

- Es imprescindible actualizar la información judicial y las bases de datos de la Policía Nacional lo antes posible.
- El Gobierno Nacional debe terminar el proceso de revisión de listados y acreditación lo más pronto posible para darle seguridad jurídica a los excombatientes. Para esto, también es necesario que las autoridades responsables terminen el proceso de identificación y cedulación de la totalidad de los exintegrantes de las FARC reconocidos por esta organización y acreditados por la OACP.

⁵⁸ La OACP informó en septiembre de 2017 que en el listado entregado por las FARC, había 19 narcotraficantes pedidos en extradición que nunca fueron acreditados por la OACP (Comunicado septiembre 2017, OACP). Al 17 de enero de 2018, del total de acreditados por la OACP se han excluido 61: 58 privados de la libertad por solicitud de las FARC y 3 que se encontraban en ZVTN. Además, por solicitud de las FARC se excluyeron 238 personas del listado de personas privadas de la libertad por solicitud de las FARC (Alto Comisionado para la Paz, 2018).

- La rama judicial tiene la responsabilidad de agilizar la resolución de solicitudes de libertad de los exintegrantes de las FARC que un año después de promulgada la Ley de Amnistía continúan en prisión y no han podido iniciar el proceso de reincorporación.

2.3 REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA (A.F. 3.2.2)

El punto 3.2.2 del A.F. pretende establecer lineamientos básicos sobre la reincorporación social y económica de las FARC, orientada hacia una ruta colectiva según los propósitos de la organización. Este punto considera los intereses de la comunidad de las FARC, sus familias y comunidades. Tal como lo establece el A.F. este acápite forma medidas complementarias a los demás acuerdos y tiene componentes con enfoque diferencial (A.F. 3.2).

El tema de reincorporación social y económica que se encuentra en el A.F. es abordado con una perspectiva organizativa y de reincorporación colectiva económica y social (A.F. 3.2.2.1). Además, promueve la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), con el fin de definir la ruta del proceso de reincorporación y allí mismo queda establecido el compromiso de crear Consejos Territoriales de Reincorporación (A.F. 3.2.2.3).

Durante el primer año de implementación, con relación a este tema, la ST registró un estado de implementación de **iniciado con avances, con retrasos según lo acordado y en correspondencia total con el A.F.**

2.3.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno expidió el Decreto 2027 el 7 de diciembre de 2016 con el cual se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).
- Los resultados del censo socioeconómico, adelantado por la Universidad Nacional de Colombia, fueron presentados el 6 de julio de 2017.
- Representantes de las FARC realizaron el lanzamiento oficial de ECOMUN el 4 de julio de 2017.
- En agosto de 2017 el Gobierno expidió la normatividad que permitió convertir jurídicamente las antiguas Zonas Veredales transitorias para la normalización ZVTN en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).
- El Gobierno inició en agosto de 2017 los desembolsos para la estabilización (asignación única de normalización y renta básica).

- El CNR inició en septiembre de 2017 la fase de instalación de los Consejos Territoriales de Reincorporación.

2.3.2 Estado de implementación

La ST registró **el inicio con avances, con retrasos según lo acordado y en correspondencia total** con relación a la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (A.F. 3.2.2.3). No obstante, no se ha llegado a acuerdos sustanciales en materia de definición de las actividades, cronogramas y el seguimiento al proceso de reincorporación de los excombatientes, aunque sus encuentros con las instituciones relacionadas en materia de reincorporación son permanentes.

Con relación a la creación de los Consejos Territoriales de Reincorporación, la ST registró el **cumplimiento, con retrasos en su ejecución y en correspondencia total al A.F.** El A.F. estipula que “estos Consejos serán organizados a la firma del Acuerdo final” (3.2.2.3). Los consejos empezaron a instalarse en julio de 2017, y a diciembre del 2017, el Gobierno Nacional aseguró haber instalado 25 de los 26 Consejos Territoriales para la Reincorporación.

Por su parte, el proceso de reincorporación inició formalmente el 16 de agosto de 2017, con la terminación de las ZVTN y los PTN, y su reconversión a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

En materia del compromiso sobre la realización de un censo socioeconómico (A.F. 3.2.2.6. a), labor dirigida por la Universidad Nacional, éste tuvo un **cumplimiento con retrasos según el plazo establecido en el A.F.** El tiempo estipulado en el A.F. era de 60 días a partir del inicio de la ZVTN (las cuales iniciaron en enero). El 29 de junio, la Universidad Nacional finalizó el censo socioeconómico en las ZVTN, cuyos resultados presentó al CNR el 6 de julio de 2017. En total fueron censados 10.015 excombatientes y milicianos.

Este retraso generó dificultades de secuencia, puesto que las demoras en los diagnósticos en materia de alfabetización, ciclos educativos requeridos y necesidades de atención en salud, retrasaron la formulación de las actividades y el cronograma de reincorporación.

I. Economías Sociales del Común –ECOMUN

El compromiso de la constitución de Economías Sociales del Común (ECOMUN),

organización de economía social y solidaria constituida por las FARC, fue registrado con cumplimiento **completo, con retrasos en su inicio según el criterio de la ST, y en correspondencia parcial con lo acordado**. El 29 de junio de 2017 inició la capacitación de cuarenta miembros de las FARC en economía solidaria por parte del Ministerio del Trabajo. El 4 de julio de 2017 se llevó a cabo el lanzamiento de ECOMUN. Actualmente, se han conformado 42 cooperativas conformadas por entre 5.000 y 6.000 miembros y cerca de 5.200 miembros recibieron capacitación en economía solidaria (Misión NN.UU, 2017, p12).

La principal dificultad a superar es que ECOMUN cuente con recursos financieros y administrativos, según informó CSIVI-FARC a la ST debido a los retrasos en desembolsos y solvencia financiera, es posible que ECOMUN encuentre desafíos para su operatividad, en la formulación de los proyectos productivos y en el acceso a tierras para la ejecución de estos proyectos.

De las 42 cooperativas, 23 están formalizadas y tienen cuenta bancaria (CSIVI FARC). Igualmente, algunos excombatientes aún no tienen cédula y/o tienen inhabilidades que han impedido la formalización de las otras cooperativas. También la ST registró que, hasta el momento, no hay cooperativas de mujeres.

Por otro lado, la ST registró la implementación de programas que promueven la reincorporación colectiva, 23 proyectos productivos presentados hasta noviembre de 2017 por parte de miembros FARC. Así como el despliegue de 26 profesionales financiado por la cooperación internacional para apoyar el estudio técnico en materia de viabilidad de proyectos productivos en los ETCR.

En este sentido, la ST registró en el mes de enero de 2018, que ECOMUN logró su primer acuerdo. Royal Road Minerals Limited, empresa de exploración y desarrollo minero de Gran Bretaña, anunció la ejecución de un acuerdo con ECOMUN. Este acuerdo contempla “el apoyo de los planes de exploración y desarrollo de minerales a largo plazo de Royal Road en Colombia” y su inicio se llevará a cabo con el proyecto de exploración de oro y cobre en Nariño.

Según la Misión de NN.UU, el Consejo Nacional de Reincorporación se reunió de forma casi semanal a lo largo del período evaluado, y allí estableció grupos de trabajo sobre género, salud, tierra y proyectos productivos. (NN.UU. 2017, p9). Sin embargo, no ha cumplido con su tarea principal: elaborar un plan que contenga las actividades, cronogramas y formas de seguimiento a la reincorporación (A.F. 3.2.2.3).

II. Logros en materia educativa

En materia educativa, ha habido avances con respecto a nivelación de estudios de las personas en proceso de reincorporación. La Misión de NN.UU señaló que el SENA fue una de las primeras entidades públicas que hizo presencia en los ETCR y ha logrado impartir capacitación a 2.870 miembros FARC y personas de las comunidades. El Ministerio de Educación inició el programa “Arando la educación”, con el cual se imparten estudios de básica primaria y secundaria a más de 3.000 excombatientes y 1.500 personas de las comunidades aledañas a los ETCR (Misión de NN.UU, 2017).

Como parte de las actividades para la reincorporación en las que participaron los miembros FARC, el Gobierno Nacional informó que, al 1° de enero de 2018, 2.879 personas han recibido educación financiera, 1.647 han recibido formación complementaria del SENA, y otras 2.473 recibieron una certificación de estudios del SENA. El Gobierno también reportó que se inició el desarrollo de 44 proyectos productivos en los ETCR para comunidades, con una inversión de \$13.798 millones (Gobierno Nacional, 2018).

III. Sobre afiliación y atención en salud

86

El Gobierno Nacional resaltó que hasta la fecha (enero de 2018) 10.836 excombatientes se han afiliado al sistema de salud, entre ellos 749 al régimen contributivo y el restante al subsidiado. Al 23 de noviembre de 2017, 3.235 excombatientes habían recibido algún servicio del sistema de salud. A enero de 2018 se realizaron cerca de 11.529 atenciones médicas en los 26 ETCR a excombatientes, 5.262 civiles a las comunidades aledañas. De estas cifras, fueron realizadas 85 atenciones a mujeres embarazadas de FARC y 664 atenciones a primera infancia⁵⁹.

El Gobierno Nacional modificó el Decreto 2026 de 2017 (que reglamentaba los ETCR) a través del Decreto 2180 de 2017, con el fin de darle continuidad a la intervención del Gobierno en los ETCR en materia de suministro de víveres básicos y servicio de salud. En este Decreto se establece que el Gobierno Nacional asume el suministro de víveres a los ETCR hasta el 31 de marzo del

⁵⁹ El Ministerio de Salud asegura tener un problema de subregistro, dado que el número efectivo de atenciones a miembros FARC y comunidades ha sido mayor a las reportadas. Esto, en parte, debido a la movilidad de los profesionales médicos que atienden en la zona y a que mucha información no es notificada de manera adecuada.

2018 y, a su vez, estipula que, previa evaluación técnica, se dispondrá de servicio de salud en los ETCR hasta esa misma fecha. También el Gobierno Nacional manifestó que hay una reducción de la demanda en los ETCR en salud por la salida de éstos de los ETCR.

Por su parte la Misión de NN.UU informó que en los ETCR hay 130 excombatientes en condición de discapacidad, que necesitan de cuidado especial para su rehabilitación y que estos solo pueden ser atendidos en las ciudades que cuentan con hospitales con niveles más altos de atención en salud. Por su parte el CNR ha creado un grupo técnico sobre salud para priorizar la atención de 26 casos graves de salud.

IV. Apoyo a la estabilización básica

En cuanto al compromiso de una renta básica mensual a los excombatientes de las FARC, a partir de la terminación de la vigencia de las ZVTN (3.2.2.7), hay **avances en su cumplimiento, aunque con retrasos de acuerdo a la secuencia del A.F. y en correspondencia total**. Al 21 de noviembre de 2017, el Gobierno Nacional había hecho 4 pagos, el último de los cuales fue realizado a **10.065 exmiembros** FARC de los 12.167 que están acreditados.

87

Con respecto a la asignación única de normalización, equivalente a 2 millones de pesos, el Gobierno asegura que al 21 de noviembre de 2017 10.733 personas la habían recibido. Esto supone cumplimiento del A.F. (3.2.2.7), con un **estado de implementación iniciado con avances, retrasos de acuerdo a la secuencia establecida en el A.F. y en correspondencia total con lo acordado**, teniendo en cuenta el número de miembros FARC que la OACP ha acreditado. No obstante, éstas medidas no llegaron en tiempo oportuno, o llegaron de manera desarticulada, lo que supone afectaciones en la puesta en marcha de un proceso integral de reincorporación.

Por otra parte, la Misión de NN.UU aseguró que el Gobierno Nacional desplegó 91 funcionarios en terreno para apoyar los planes de reincorporación en los ETCR, y que la institucionalidad encargada de la reincorporación estableció una nueva Unidad Técnica, nombrando un director para facilitar la participación directa de los exmiembros de las FARC, para diseñar las estrategias locales y regionales de reincorporación. Al respecto, CSIVI-FARC señaló que aunque esa fue la decisión tomada, ésta no se ha materializado y no ha habido avances. Tampoco se han vinculado laboralmente excombatientes en tareas propias del proceso de paz.

2.3.3 Análisis de Contexto

De acuerdo al censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional en las ZVTN:

- Fueron censados 10.015 exguerrilleros, de los cuales el 23% eran mujeres y el 77% restante hombres. El 30% de los integrantes de las FARC pertenecen a algún grupo étnico.
- El 66% de los integrantes de las FARC son de origen rural.
- El 90% de los integrantes de las FARC saben leer y escribir.
- El 54% tienen sólo escolarización hasta primaria.
- El 77% de los integrantes de las FARC no tiene vivienda.
- 86 extranjeros (0,9%) hacen parte de las FARC.

Los resultados del censo contienen una primera caracterización de la población FARC, de suma importancia para iniciar la definición de las actividades, el cronograma y poner en marcha el seguimiento del proceso de reincorporación temprana y generar los lineamientos para garantizar la articulación con las entidades competentes de trabajo de ECOMÚN (3.2.2.3 y 3.2.2.1). Este censo permitió identificar que los proyectos colectivos de mayor interés para los excombatientes son: proyectos agropecuarios y construcción y mantenimiento de vías. También, lo que menos le interesa a esta población es: sustitución de cultivos, desminado humanitario y explotación minera.

El reconocimiento de que el 66% de los miembros FARC sean de origen rural y que, a su vez, el 77% de estos no tengan vivienda, supone una necesidad en garantizar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desmovilizados y sus familiares.

2.3.4 Análisis de alcance e implicaciones

Aunque hay algunos avances en acciones y programas en materia de reincorporación, estos no son homogéneos; es decir, en algunas zonas se dan avances y en otras, hay retrasos importantes. La Misión de NN.UU ha sido insistente en señalar que es esencial alinear los proyectos de reincorporación con las políticas de desarrollo territorial (NN.UU, 2017, p.9).

Por otro lado, han sido registrados algunos movimientos de algunos ETCR: por condiciones de inseguridad, falta de condiciones mínimas de habitabilidad y largas distancias para la movilidad, por ello fueron reubicados, previo acuerdo entre

Gobierno y representantes de FARC⁶⁰. La ST cree que es de suma importancia mantener las garantías de seguridad alrededor de los ETCR y condiciones mínimas de habitabilidad con el fin de garantizar un proceso de reincorporación adecuado.

Con la expedición de la Directiva presidencial 03 del 20 de diciembre del 2017, el Gobierno Nacional ordenó a todas las entidades del orden nacional que reciben recursos del Presupuesto General de la Nación que prioricen en su ejecución de gasto todas las acciones requeridas para desarrollar el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC. La directiva establece la conformación de un comité de articulación, liderado por la Agencia para la Reincorporación ARN, para coordinar todos los esfuerzos “misionales y presupuestales” de la reincorporación y plantea lineamientos con los que sería posible vincular a la empresa privada en el proceso de reincorporación, lo que podría aumentar los niveles de sostenibilidad de algunas acciones que requieran mayor inversión y capital privado.

2.3.5 Enfoque de género y étnico

El 30 de junio de 2017 se emitieron algunas disposiciones normativas que contienen enfoque diferencial de género. Sin embargo, la ST conoció por CSIVI-FARC que estas no han tenido mayores implicaciones materiales en la implementación del enfoque de género.

Por su parte, el informe de evaluación hecho público por el Instituto Kroc en noviembre (Instituto Kroc, 2017, p.14), aseguró haber constatado la precariedad de las condiciones y los servicios para las mujeres embarazadas y lactantes, lo que va en detrimento del bienestar físico y mental de las mujeres y las deja en una situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, la ausencia de guarderías para niños, o su existencia sin dotación, limita la inclusión de mujeres en las actividades de capacitación y reincorporación.

2.3.6 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

I. *Controversia presentada*

⁶⁰ Así por ejemplo, con el Decreto 2240 del 28 de diciembre de 2017 el Gobierno autorizó el traslado del ETCR de la vereda La Betania en el municipio de Policarpa, Nariño, para la vereda La Barca en el municipio de Patía, Cauca. En general, la decisión de trasladar el ETCR es positiva, teniendo en cuenta que la infraestructura en Policarpa no era adecuada.

En el mes de noviembre Jean Arnault, jefe de la Misión de NN.UU en Colombia, aseguró que “un muy alto porcentaje de los **exmiembros de las FARC ya no están en los ETCRs**. El fenómeno llama la atención. Los exguerrilleros eran unos 8.000 al 20 de mayo en las Zonas Veredales cuando concluye el almacenamiento de las armas de las FARC. Quedaban el 70% al 15 de agosto. Hoy estimamos a 45% los que todavía están en los ETCRs”. Estas declaraciones generaron diferencias con el Gobierno Nacional.

En enero de 2018 la Misión de NN.UU seguía insistiendo en las múltiples razones por las que los excombatientes han salido de los ETCR, desde reuniones familiares y actividades políticas, hasta la búsqueda de lugares más apropiados para su reincorporación. Sumando la frustración creciente por la falta de oportunidades. En algunos lugares, y afirman que muchos exmiembros de las FARC-EP se han unido a grupos ilegales o disidentes (NN.UU, 2017, p8).

Así mismo, la Misión de NN.UU. aseguró que la reincorporación colectiva en las zonas rurales es más compleja que la búsqueda de un empleo formal. Por ello, cree que este proceso de conformación de asociaciones y proyectos agrícolas tomará más tiempo y tendrá riesgos relacionados con la administración de las empresas conformadas. Sin embargo, reconoce que la reincorporación es una inversión en la seguridad y el desarrollo de las comunidades rurales y, por ello, es muy importante la participación y compromiso de autoridades locales y departamentales, sector privado, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros (NN.UU., 2017, p.9).

Varios ETCR aún presentan carencias en la oferta de servicios básicos y en su adecuación. La ST es consciente de la escasa oferta de reincorporación colectiva operativa, y la carencia de programas flexibles, aceptados por las FARC, que faciliten la reincorporación individual en las comunidades. Es necesario que el Gobierno Nacional lidere una estrategia de reincorporación al interior del Consejo Nacional de Reincorporación.

Es importante acelerar las medidas relacionadas con la reincorporación social y económica de los excombatientes y los programas territoriales de reincorporación, así como coordinar desde el nivel central acciones que satisfagan las necesidades de los excombatientes, familias y comunidades de los ETCR, promover y facilitar la generación de ingresos y la puesta en marcha de la Unidad Técnica para la Reincorporación, entre otras.

2.4 REINCORPORACIÓN PARA LOS MENORES DE EDAD (A.F. 3.2.2.5)

Con relación a la reincorporación de los menores que hacían parte de las FARC, en el A.F quedaron establecidos una serie de compromisos en materia de **protección y restitución** de sus derechos principalmente (A.F. 3.2.2.5). Fue así como se solicitó la elaboración de un protocolo de salida, un programa integral, “Camino Diferencial”, el **fin del reclutamiento de menores** por parte las FARC, información y listas sobre menores miembros de esta organización que estuvieran en ZVTN y la salida de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). El cumplimiento de este asunto tuvo implicaciones importantes para la **construcción de confianza** con el Gobierno, dado que se dieron avances en su implementación antes de la firma del A.F.

2.4.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional y las FARC llegaron a un acuerdo sobre la salida de menores de 15 años de las filas de las FARC manifestado en el Comunicado Conjunto # 70 del 15 de mayo del 2016.
- El Gobierno Nacional y las FARC, mediante el Comunicado Conjunto # 96, entregaron el protocolo para la entrega de los menores de edad el 2 de septiembre de 2016.
- Las FARC entregaron el 10 de septiembre del 2016 el primer grupo de menores de edad. Entregaron 13 menores de edad al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) bajo los protocolos establecidos. Los detalles de la entrega no son públicos.
- El Gobierno Nacional y las FARC definieron los lineamientos del programa “Camino diferencial de vida” que permitió iniciar el restablecimiento de derechos de los menores en enero de 2017. “Se definieron 11⁶¹ lugares transitorios de acogida donde llegaron los menores que salieron de las zonas”, tal como lo establece el A.F. (3.2.2.5).
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 671 del 25 de abril del 2017 “por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”.
- El 28 de mayo de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 891 “Por el

⁶¹ Fueron creados once Lugares Transitorios de Acogida de los cuales solo nueve fueron usados.

cual se adiciona un párrafo al artículo 190⁶² de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP(...)."

- En total salieron 135 adolescentes y jóvenes de las filas de las FARC.

2.4.2 Estado de implementación

En la mayoría de los **compromisos de este punto hubo cumplimiento, con retrasos en su ejecución y en correspondencia total con el A.F.** Los compromisos pactados tuvieron demoras para su cumplimiento, teniendo en cuenta que estos fueron establecidos de forma anticipada a la firma del A.F. Las demoras fueron presentadas en la entrega de listados de los menores de edad y la salida de estos luego de que llegaran a las ZVTN.

Igualmente, el Gobierno Nacional y FARC definieron el programa “Camino diferencial de vida” que permitió la reincorporación de los menores, los cuales fueron recibidos en 9 lugares transitorios de acogida, ubicados en todo el territorio nacional.

En septiembre de 2016 salió el primer grupo de menores de edad de las FARC y seguidamente salieron los demás menores. En total, fueron 135 adolescentes y jóvenes de las ZVTN; 11 de ellos se presentaron de manera voluntaria al ICBF presentándose ante el ICBF, según informó la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia a esta Secretaría.

El CNR presentó, con un **retraso de cerca de 42 días**, la definición del programa de reincorporación de menores y las zonas en las que se ubicarían los adolescentes y jóvenes. Debe recordarse que, según lo establecido en el A.F., este programa debía presentarse en un máximo de quince días, luego del Día D (1º de diciembre de 2016). A pesar de los retrasos, los compromisos fueron incorporados al desarrollo de este punto hasta su total cumplimiento.

⁶² El artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con la Ley 1098 de 2006, prevé que la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que una vez los menores de edad cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la ARN y a otros programas que se acuerden en el marco de un proceso de paz. Que el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 fue modificado por el Decreto Ley 671 de 2017, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores de edad en el marco de los acuerdos de paz, con el propósito de eliminar barreras que dificulten el ingreso de los menores de edad a los programas de reincorporación ofrecidos por el Estado.

2.4.3 Análisis de contexto

Tanto el reclutamiento como obligar a participar directa o indirectamente en hostilidades o acciones armadas es una conducta punible, tipificada en el artículo 162 del código penal colombiano. El reclutamiento infantil ha sido una de las prácticas más usadas por los grupos armados de conflicto y de crimen organizado. En mayo del 2016, la Fiscalía General de la Nación aseguró que las FARC **reclutaron ilícitamente** a 11.556 menores desde 1975 hasta el 2014.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asegura que tiene cifras que indican que desde 1999 hasta diciembre de 2016 su programa de atención especializada para niños, niñas y adolescentes **desvinculados** de los grupos armados ilegales ha atendido a 6.126 menores. A su vez, el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado, del Ministerio de Defensa, dice que en ese mismo lapso han sido recuperados 5.474 niños. Y la Defensoría del Pueblo reporta que desde 2004 hasta 2014 se han emitido 246 informes de riesgo, en los cuales se enumeran amenazas o casos de reclutamiento en 470 municipios de Colombia.

El tema de la participación de los menores de edad dentro de las FARC, fue controversial en las negociaciones y de preocupación por parte del Gobierno. El reclutamiento infantil y el uso de menores en la guerra es una clara infracción al Derecho Internacional Humanitario constituyéndose en un crimen de guerra.

Finalmente, las FARC no aclararon sobre un número exacto de menores de edad que hacían parte de la organización.

Actualmente hay preocupación en varias zonas del país donde hubo presencia de las FARC, por el reclutamiento de menores de edad por parte de Grupos Pos Desmovilización Paramilitar (GPDP)⁶³ que están copando espacios que dejaron las FARC y hoy tienen presencia de Grupos Pos FARC. La Defensoría e informes de prensa alertaron de riesgos de reclutamiento de menores en Antioquia, Caquetá, Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Meta, y Guaviare.

En enero de 2018, último mes de este período analizado, el Gobierno alertó que en 166 municipios hay riesgo de reclutamiento infantil y afirmó que aunque esta guerrilla era el principal actor que cometía esta práctica en el pasado, ahora, hay

⁶³ Todo grupo disidente, rearmado o emergente, relacionado directamente con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) cuya existencia fue registrada con posterioridad a la desmovilización de las AUC. Estos grupos se han vinculado a actividades de narcotráfico o de crimen organizado, que no existían o carecían de visibilidad antes de la desmovilización de las AUC.

“otros grupos armados organizados que están llevándose a los menores para engrosar sus filas”.

2.4.3 Análisis de alcance e implicaciones

Los retrasos en los compromisos establecidos con relación a la salida y demás disposiciones pactadas sobre los menores de edad que hacían parte de las FARC, representaron enormes riesgos humanitarios para aquellos menores que aún permanecían en las filas de esta guerrilla. Aunque se presentaron demoras en algunos cumplimientos de los compromisos y hubo una gran controversia con relación al número exacto de menores que mantenía la guerrilla, pactar este compromiso previo a la firma final del Acuerdo generó niveles de confianza y muestra de voluntad por parte de las FARC.

Aunque no existe un programa de seguimiento formalmente establecido, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos aseguró a la ST que permanece en contacto con los adolescentes y jóvenes desvinculados, directamente y a través del ICBF, lo que ha permitido tomar acciones ante situaciones de riesgo que han presentado algunos menores. Así, por ejemplo, tres jóvenes que reportaron problemas de seguridad fueron reubicados en coordinación de varias entidades.

La ST desconoce la implementación de enfoques de género y étnico dentro de las fases de restablecimiento de derechos, reparación y reincorporación e inclusión social que están incluidas en el programa “Camino diferencial de vida” de menores de edad. Sin embargo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos aseguró a esta secretaría que cada programa ha sido individualizado según el perfil del joven y allí es incluido el enfoque de género o étnico, dependiendo de la condición del beneficiario.

La Misión de NN.UU asegura que 135 menores participaron del programa “Camino diferencial de vida”, de este número de NNA, 122 presentaron declaraciones a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como parte de los requisitos para recibir compensación, 92 fueron reconocidos como víctimas, y 42 de estos cumplían los requisitos para recibir compensación monetaria. Además, todos se han incorporado al sistema de seguridad social (NN.UU. 2017, p 14).

A su vez, la Misión de NN.UU afirma que 28 adolescentes que han cumplido los 18 años han sido transferidos al programa de reincorporación de adultos. También ha realizado seguimiento a siete menores que decidieron quedarse en los ETCR o

regresar a ellos luego de pasar por el Lugar Transitorio de Acogida (LTA) (NN.UU, 2017, p 14).

Por su parte, el Gobierno Nacional informó a la ST que actualmente, 70 de los 135 adolescentes y jóvenes que salieron de las FARC-EP, ya cumplieron la mayoría de edad. 106 de ellos ya se encuentran registrados dentro del Registro Único de Víctimas (RUV).

Pese al cumplimiento de estos compromisos, quedó la sensación del vaso medio vacío con relación a este tema. La desconfianza de que no se entregaron todos los menores de edad que estaban dentro de la guerrilla ha llevado a creer a los ciudadanos colombianos, que no hubo un auténtico cumplimiento de este compromiso.

2.4.4 Enfoque de género y étnico

Aunque no se pactaron compromisos en esta materia, la Consejería de la presidencia para los DDHH ha afirmado que el programa “Camino diferencial de vida” es diferente para cada uno de los desvinculados y que esto permite abordar diferentes enfoques. De los adolescentes y jóvenes que salieron de las FARC-EP, 68 eran mujeres y 56 hombres, además, de estos 12 eran indígenas y 8 afro.

95

2.4.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

La Misión de NN.UU ha alertado sobre los menores de edad hijos de excombatientes que viven dentro de los ETCR, afirmando que los ETCR carecen de instalaciones adecuadas para atender a los niños y niñas, insistiendo, además, que el ICBF debe adoptar una estrategia clara para prestar servicios especializados a esos niñas y niños. (NN.UU. 2017, p 14)

La ST reitera la preocupación manifestada por la Misión de NN.UU, por el Gobierno y por entidades defensoras de Derechos Humanos, entre otros, por las continuas denuncias de reclutamiento de menores de edad. La Misión de NN.UU asegura que constantemente hay denuncias de reclutamiento de menores de comunidades indígenas, en particular de departamentos de Caquetá, Cauca y Chocó.

La Alta Consejería para los DDHH asegura que actualmente los grupos armados utilizan nuevas técnicas de reclutamiento infantil, como ofrecerles grandes cantidades de dinero o volver adictos a las drogas a los menores. Actualmente hay

166 municipios con alerta por riesgo de reclutamiento.

En el A.F. quedaron establecidas las líneas de acción para la salida de menores de edad de las FARC antes de la Dejación de Armas, así como un programa o ruta de atención para estos menores que salían. Actualmente hay un nivel de riesgo alto de reclutamiento infantil. Sin embargo, no fue acordada la construcción de una política pública encaminada a la prevención del reclutamiento ni del mejoramiento de condiciones de vulnerabilidad de los menores que viven en territorios afectados por presencia de grupos armados y otras actividades ilícitas.

3. GARANTÍAS DE SEGURIDAD (A.F. 3.4)

El A.F., en materia de Garantías de Seguridad (3.4), busca fortalecer o complementar medidas o componentes que existen en otros puntos, como el de Participación Política (A.F. 2). El acuerdo busca la intensificación de la lucha contra grupos sucesores del paramilitarismo y aquellos que atenten contra movimientos sociales, movimientos políticos y defensores de derechos humanos, así como organizaciones criminales que atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz⁶⁴.

Así, un primer conjunto de medidas está orientado a fortalecer la política criminal sectorizada frente a las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. En este marco, el A.F. contempla la creación de una **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad** (A.F. 3.4.3) que tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública criminal para el desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el A.F. que amenacen la implementación del mismo y la construcción de la paz. En esta misma dirección se encuentran las disposiciones del numeral 3.4.7.2, que complementan algunas de las medidas incluidas en el punto de Participación política relacionadas con el **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de**

⁶⁴ El compromiso principal en esta materia plantea que: “el Gobierno Nacional garantizará la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Además, asegurará la protección de las comunidades en los territorios, que se rompa cualquier tipo de nexo entre política y uso de las armas, y que se acaten los principios que rigen toda sociedad democrática” (A.F. 3.4).

la Política (SISEP) (2.1.2.1). En especial se crea la **Instancia de Alto Nivel** que implementa y garantiza el funcionamiento, articulación y supervisión del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política (3.4.7.2). Esta Instancia de Alto Nivel además debe promover mecanismos de protección especializada (3.4.7.2), y desarrollar e implementar el sistema de planeación, monitoreo y evaluación con carácter interinstitucional, enunciado en el numeral 2.1.2.1 del Acuerdo de Participación Política (3.4.7.2).

El A.F. incluye el fortalecimiento de capacidades investigativas como parte de la lucha contra este tipo de organizaciones. Así, al interior de la Fiscalía se crea la **Unidad Especial de Investigación** para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo (3.4.4). A su vez, el A.F. estipula la creación del **Cuerpo Élite en la Policía Nacional**, con el fin de aumentar la capacidad de acción inmediata del Estado para combatir “las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo y su desmantelamiento” (3.4.5).

Un segundo conjunto de medidas busca la protección a miembros del nuevo partido FARC y de las comunidades. Entre éstas, una primera medida consiste en la creación de una **Mesa Técnica de Seguridad y Protección** (3.4.7.4.2) que desarrolla, coordina y hace seguimiento y sugerencias a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, y diseña medidas de protección, tanto de carácter individual como colectivo para las y los integrantes del nuevo partido político.

La siguiente medida dentro de este conjunto es la creación del **Cuerpo de Seguridad y Protección**, de naturaleza mixta, integrado por personal de confianza del nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal (3.4.7.4.3). Y una tercera medida, que crea un “**Programa integral de seguridad y protección para las comunidades**” cuyo propósito es definir y adoptar medidas de protección integral bajo un modelo efectivo para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios (3.4.8).

Un tercer y último conjunto de compromisos está orientado a realizar ajustes institucionales y políticos de alto impacto, en clave de garantías de no repetición y buscando generar una transición en materia de seguridad y salvaguardar el monopolio de la seguridad en cabeza del Estado. Estas garantías son esencialmente cuatro: 1) el desarrollo de medidas basadas en una **nueva forma**

de concebir la seguridad⁶⁵ (pp. 77), 2) la incorporación a la Constitución de la prohibición explícita de la promoción, organización, financiación, o empleo oficial y/o privado de **estructuras o prácticas paramilitares** (3.4.2); 3) la promoción de un **Pacto Político Nacional**⁶⁶ (3.4.2) que busca hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos de no usar las armas en la política, ni promover organizaciones violentas y; 4) el diseño de un **programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización** (3.4.7.4.4).

3.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional creó la Unidad Nacional para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) en abril de 2016.
- El Gobierno y las FARC instalaron formalmente la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en diciembre de 2016.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 154 de 2017 el 3 de febrero de 2017 por el cual crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 299 de 2017 el 23 de febrero de 2017 que crea al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP) el Programa de Protección especializada para las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC a la vida civil.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 898 de 2017 el 29 de mayo de 2017 con el cual crea en la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. El 1° de diciembre de 2017 se posesionó Martha

⁶⁵ Este concepto de seguridad está en el punto 2 de Participación política y se reafirma en el Decreto 895 que crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, afirmando que el cierre del conflicto permite “una concepción moderna, cualitativamente nueva de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en movimiento político y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales” (A.F., pp. 77).

⁶⁶El Gobierno y las FARC se comprometieron a promover un Pacto Político Nacional, desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, la sociedad organizada, las comunidades en los territorios, y en general con todos los sectores de la sociedad, con el fin de “hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promueva organizaciones violentas como el paramilitarismo” (A.F. 3.4.2, pp. 80).

- Jeaneth Mancera como su directora⁶⁷.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 895 de 2017 el 29 de mayo de 2017 con el cual crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
 - La Policía Nacional creó el 16 de junio de 2017 el Cuerpo Élite con 1.088 integrantes.
 - El Congreso de la República aprobó en octubre de 2017 el Acto Legislativo 5 de 2017 “por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”, en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la paz.
 - El Gobierno Nacional expidió el Decreto 2124 de 2017 el 18 de diciembre de 2017, por el cual “se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del A.F”.

3.2 Estado de implementación

De manera general el estado de implementación de los compromisos en materia de garantías de seguridad es: **iniciado con avances, con algunos retrasos a criterio de la ST, y en correspondencia total con lo acordado.**

99

I. Sobre institucionalidad para garantías de seguridad

En materia de implementación del punto de garantías de seguridad (3.4) los avances se concentraron, principalmente, en el rediseño institucional y en la producción normativa que tiene como objetivo crear los distintos componentes del Sistema de Garantías para el Ejercicio de la Política en cumplimiento del A.F. (3.4.7), así como las medidas de protección asociadas a éste y la intensificación de la persecución contra las organizaciones que afectan a los excombatientes, defensores de derechos humanos y movimientos sociales y políticos. En el Anexo 2 se detalla el avance normativo en esta materia.

Así, los avances se inscriben en la adecuación y especialización de la institucionalidad para proveer seguridad a las y los exintegrantes de las FARC en

⁶⁷ El Fiscal General de la Nación seleccionó a Martha Jeaneth Mancera tras estudiar una terna enviada por el Comité de Escogencia, órgano encargado de seleccionar algunos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

cumplimiento con el A.F.

Así mismo, el Gobierno inició el diseño de un Programa Especial de Protección, dirigido a miembros del nuevo partido político de las FARC, en cumplimiento del A.F. (3.4.7.4) el cual estipula la creación de un “Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP”.

En términos de diseño hay avances significativos; no obstante, existen serias preocupaciones de que estos espacios no sean operativos. El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP cuenta con un buen diseño y sus componentes son acordes con el A.F. Sin embargo, sus mecanismos y el funcionamiento están lejos de ser operativo y ágil. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para mencionar un ejemplo, está presidida por el Presidente de la República, pero existe la preocupación, manifestada por el Componente FARC en la CSIVI, de que las reuniones toman mucho tiempo en ser convocadas, debido a la dificultad de agendación.

II. Lucha contra el crimen organizado

El Gobierno informa sobre la activación del Cuerpo Élite Policial contra el Crimen Organizado, además de que se han esclarecido 64 casos de violencia contra defensores de derechos humanos y reporta 108 capturas por hechos contra líderes comunitarios o de movimientos sociales. De manera global en esta materia, el Gobierno Nacional reporta que, durante el año 2017, fueron neutralizados 3.150 miembros de organizaciones de crimen organizado (3.080 capturados y 70 muertos en desarrollo de operaciones). Durante el año 2016, se registraron 3.440 neutralizados (3.396 capturados y 44 muertos en desarrollo de operaciones) (Ministerio de Defensa, 2018, p. 56-57).

100

III. Medidas de protección

A enero de 2018, el Gobierno Nacional reporta que 123 dirigentes y militantes del Partido FARC cuentan con esquemas de protección y que aprobó 143 esquemas en total. Igualmente, ya existe un Plan Estratégico de Protección para el partido político y se han adelantado las capacitaciones en medidas de autoprotección.

IV. Fortalecimiento medidas de prevención

Un avance importante en las medidas de prevención para las comunidades es la

reforma al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) o **Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida**, reglamentado en el Decreto 2124 de diciembre de 2017, que fortalece el ya existente SAT (en cabeza de la Defensoría del Pueblo) al crear más mecanismos para la prevención y alerta temprana. La ST constata que con esta medida, el Gobierno da **cumplimiento oportuno, en correspondencia al A.F. (3.4.9)** que estipula la creación, en la Defensoría del Pueblo, de un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales objeto del punto de garantías del A.F., el cual, además, debía estar dentro de las prioridades de desarrollo normativo del primer año de implementación (6.1.10 f).

Este Sistema está integrado por: i) un componente de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo y ii) un componente de respuesta rápida coordinado por el Ministerio del Interior. Además, se cuenta con una **Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)** en el que participan diversas instituciones⁶⁸.

Una necesidad que han señalado diversas entidades estatales y organizaciones sociales es contar con mayores capacidades territoriales (Defensoría del Pueblo, 2017; Somos Defensores, 2017). Así, habrá instancias territoriales para la reacción rápida bajo la coordinación de la CIPRAT y en cabeza de los Comités Territoriales de Prevención, los cuales estarán encargados de hacer operativa la respuesta rápida estatal a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

El Decreto 2124 fue expedido a mediados de diciembre y, por ende, no hay información que permita determinar si su implementación deja abordar o no los retos mencionados. No obstante, en el diseño, la ST sí puede constatar que se abordan, por lo menos, dos de los retos existentes en los mecanismos actuales para la protección de la población en riesgo asociados. Por un lado, asigna labores precisas a la Defensoría del Pueblo frente al monitoreo de las situaciones en riesgo. Por otro lado, fortalece el registro y seguimiento de las situaciones de riesgo que se presentan al interior de los territorios, al establecer protocolos precisos para tal fin, lo que a su vez podría aumentar la eficacia de las rutas de prevención y protección al posibilitar su puesta en marcha de manera oportuna al

⁶⁸ En el CIPRAT participan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección UNP, Comandante General de las Fuerzas Militares, Policía y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

estar articulado con los Ministerios de Interior y Defensa.

Igualmente, el Decreto afirma que se propiciará la participación de las organizaciones sociales, defensoras de derechos humanos y comunidades, teniendo en cuenta los enfoques territoriales, diferenciales, de género y étnico, una necesidad manifiesta por las organizaciones sociales.

Un reto de este sistema es la articulación de las instancias territoriales pues se le asigna una función de coordinación a los Comités Territoriales de Prevención creados por el Decreto 1581 de 2017 (no derivado del Acuerdo), en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (creado en 2015 y, por ende, no articulado con el Acuerdo de paz) por lo que el reto será la integración con los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

V. *Prohibición constitucional del paramilitarismo*

Un avance fue el Acto Legislativo 05 de 2017⁶⁹, que reafirma el monopolio estatal del uso de la fuerza. Este informe resalta que no solo el Acto Legislativo cumple expresamente con el compromiso de garantizar el monopolio del uso legítimo de las armas en el Estado (A.F. 3.4) que, a su vez, es uno de los principios orientadores del acuerdo de garantías de seguridad, sino que se aprecia la conveniencia de este ajuste constitucional con el fin de evitar que fenómenos de seguridad armada se tornen en grupos armados violentos.

Esta reforma constitucional supone reafirmar y generalizar la tradición constitucional colombiana en el sentido de que sólo las instituciones que hacen parte de la fuerza pública pueden ejercer el uso de la fuerza en Colombia, excluyendo la existencia y operación, bajo cualquier modalidad, de grupos armados no estatales. Además de hacer más difícil la repetición de fenómenos como el de las autodefensas, también supone que las garantías de seguridad para los grupos en proceso de reincorporación y para las comunidades que se

⁶⁹ La reforma adiciona el siguiente inciso al artículo 223 de la Constitución Política: “Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, instrucción, encubrimiento, favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, u otras denominaciones equivalentes. La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes”.

encuentran en zonas afectadas por el conflicto armado interno, sean asumidas exclusivamente por la fuerza pública, con lo que se brinda garantías de seguridad a los exmiembros de las FARC y garantías de no repetición a las comunidades. Igualmente se debe anotar que este tipo de medida constitucional no supone la prohibición a actividades de vigilancia privada o armada, o a la prestación de servicios de seguridad o protección privada en tanto estas son permitidas constitucionalmente.

Finalmente, en los subtemas relacionados con la creación de un mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada (3.4.10) y el diseño de medidas de prevención y lucha contra la corrupción (3.4.11), aún no presentan avances. En este segundo compromiso, se presenta un retraso debido a que el A.F. estipula que se debía adelantar en los primeros doce meses de la implementación (6.1.10 k).

3.3 Análisis de alcance e implicaciones

Pese a los avances mencionados en materia de diseño y fortalecimiento institucional, **el impacto de las medidas de seguridad ha sido insuficiente**. La persistencia de los asesinatos y agresiones en contra de líderes, activistas políticos y defensores de derechos humanos, muestran que a pesar de que las muertes asociadas al conflicto armado se han reducido, no ha ocurrido lo mismo con la violencia política en Colombia.

Al contrario, algunas mediciones indicarían que tiende a aumentar y a concentrarse precisamente en aquellas regiones donde se espera que tengan lugar actividades fundamentales para la implementación del A.F. (Defensoría del Pueblo, 2017; Somos Defensores, 2017).

Estos asesinatos y agresiones, además de la pérdida de vidas, aumentan la desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia estatales y con respecto al proceso de implementación, desestimulando los procesos participativos que constituyen una de las bases para la construcción de paz en Colombia.

Una dificultad central es que la visión de garantías de seguridad está orientada a medidas de seguridad al individuo en riesgo, y no se ha logrado posicionar la visión integral que tiene el A.F. en su punto de garantías de seguridad (3.4) y de garantías de participación política (A.F.2) en esta materia, orientado por un enfoque de promoción, prevención y de fortalecimiento de las capacidades de comunidades y territorios. En este sentido, este informe resalta la importancia de

darle vida a la visión moderna e integral que exhorta el A.F. y así construir y materializar los mecanismos y medidas creadas en él.

Por su lado, la Fiscalía, como encargada de la investigación de los casos, al no cumplir con sus funciones eficaz y ágilmente, no sólo genera impunidad sino que permite que **los riesgos se perpetúen en el tiempo** y que, por lo tanto, la función de protección colapse, sin que exista la posibilidad de atacar el problema real que ocasiona el riesgo.

3.4 Enfoque de género y étnico

Se destaca que algunas de las normas producidas en el marco de las garantías de seguridad incluyen la mención de la necesidad de aplicar enfoques territoriales, diferenciales y de género. Así, por ejemplo, los decretos o leyes que crean la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la reforma al SAT incluyen este tipo de enfoques. No obstante, no se registran avances para reglamentar y operacionalizar el cumplimiento de enfoques de este tipo, y se conoce que la Instancia Especial de género y la Instancia de Alto nivel con Pueblos Étnicos no han sido tenidas en cuentas para el desarrollo de la mayoría de estos contenidos normativos.

104

En cuanto a la seguridad de los exintegrantes de las FARC, vale la pena mencionar que no hay víctimas mujeres. No obstante, el 21 de enero se registró una agresión física contra Leydy Johana Poblador, militante del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria de Común⁷⁰.

3.5 Análisis de Contexto

Al momento de realizar este informe se evidencia la continuidad de la violencia política, Desde la firma del Acuerdo de Paz con las FARC (24 de noviembre de 2016), una de las organizaciones que hacen parte de la ST, -CERAC ha registrado 26 excombatientes de las FARC asesinados. Por su parte, el Partido FARC tiene documentados 38 casos de asesinatos (al 19 de febrero).

En algunas regiones se ha intensificado la disputa territorial, aumentando el riesgo

⁷⁰ El 21 de enero, en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, dos hombres y una mujer que cubrían sus rostros agredieron físicamente a Leydy Johana Poblador, militante del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria de Común. Valentina Beltrán, vocera de ese partido, afirmó que “estas personas le expusieron a nuestra compañera varias fotografías de integrantes de nuestro partido del regional Bogotá y le indicaron que serían objeto de agresiones contra su vida e integridad”.

de inseguridad de las poblaciones de dichos territorios. En 2017 hubo desplazamientos masivos y confinamientos debido, principalmente, a combates entre grupos armados de acuerdo a la Defensoría del Pueblo; en algunos casos por enfrentamientos entre el ELN y el Clan del Golfo, en otros, entre el ELN y grupos pos FARC y algunos otros, por grupos aún sin identificar. El incremento de la actividad de los grupos armados que hacen presencia violenta en estos departamentos evidencia el altísimo riesgo de seguridad para la población civil que habita en las zonas rurales de dichos municipios. El contexto actual del proceso electoral de cara al Congreso y Presidenciales, parece ser un factor que está generando mayor riesgo.

Es particularmente preocupante el **aumento de los eventos de violencia política electoral contra el partido FARC**. Del total de muertes registradas, cuatro excombatientes de las FARC fueron asesinados mientras realizaban actividades electorales en los municipios de Ricaurte, Cundinamarca (1); Santander de Quilichao, Cauca (1); y Peque, Antioquia (2). De este último asesinato, la Fiscalía emitió una orden de captura contra dos integrantes del Clan del Golfo, a quienes acusa de ser los autores materiales del asesinato.

3.6. Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

- El escenario de terminación de un conflicto de larga duración debe ser aprovechado para que el Estado y su Fuerza Pública brinden **garantías de seguridad en los territorios** y, a su vez, ganen más confianza de las comunidades y la recupere en donde no la tiene.
- Persiste la **violencia de tipo político**, en particular asesinatos y agresiones en contra de líderes y lideresas sociales, activistas políticos y defensores y defensoras de derechos humanos. Esto muestra que, a pesar de que las muertes asociadas al conflicto armado casi han desaparecido, no ha ocurrido lo mismo con la violencia política en Colombia.
- La ST considera que es esencial para el éxito del Acuerdo, **mejorar la protección de los excombatientes** de las FARC y sus familias. Si el Estado no garantiza la seguridad de los miembros del partido FARC, la ampliación de la democracia que significó el Acuerdo de Paz alcanzado, habría sido en vano.
- La ST llama a las autoridades competentes a poner en marcha las medidas para prevenir que este tipo de hechos de violencia sigan ocurriendo, lo cual requiere una aplicación adecuada de un **nuevo enfoque de seguridad**

que, como se advierte en varios apartados del punto 2 del A.F. y punto 3.4, debe centrarse en la generación de confianza en las autoridades de seguridad a partir del respeto de la dignidad humana y la protección a las comunidades como objetivo. En este sentido, las medidas deben orientarse no solo a la protección del individuo sino a la mitigación de los riesgos que enfrentan estas personas en el nivel territorial y en la protección de los contextos donde realizan sus funciones. Igualmente, deben fortalecerse las medidas de protección colectivas en los territorios, con especial énfasis en las poblaciones étnicas. Ello requiere un mejor desempeño de la Fiscalía y las autoridades judiciales en la investigación y procesamiento de los hechos que vulneran los derechos de esta población en riesgo.

- En cuanto a las medidas de protección, este informe reconoce la existencia de diversas críticas por parte de organizaciones sociales frente a la falta de idoneidad de las medidas de protección en al menos dos sentidos: en primer lugar, las rutas de protección existentes son preponderadamente individuales, pero estas no suelen adaptarse a contextos rurales, y/o a grupos colectivos. En segundo lugar, las medidas no tienen un enfoque territorial de prevención de la amenaza y de lucha contra la actividad que está generando el riesgo.
- Fortalecer las instituciones, mecanismos y medidas de protección y prevención. El Cuerpo Élite de la Policía Nacional, como respuesta inmediata del Estado de carácter local, encargado de combatir las organizaciones criminales y proteger líderes sociales, debe ser fortalecido.
- Buscar la pronta aprobación del proyecto de Ley que permite el desarme y sometimiento colectivo a la justicia de las organizaciones criminales armadas.
- La ST exhorta a que la Fiscalía General de la Nación active una ruta crítica de atención y un protocolo especializado para la investigación y judicialización de los responsables en los casos de Violencia Política, generando un cuerpo de fiscales y de policía judicial especializado y de dedicación exclusiva, que seleccione y priorice los casos de violencia política ocurridos desde la firma del A.F. En el componente investigativo, debe enfatizarse en los determinadores o quienes emiten las órdenes, dado que las investigaciones que han logrado esclarecer responsabilidades lo han hecho frente a los autores materiales, dejando así los aparatos criminales intocados.
- La ST exhorta a la comunidad internacional a activar los mecanismos existentes para apoyar los esfuerzos de protección de líderes y defensores

de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos citados

- Alto Comisionado de Paz. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Caramés, A. and E. Sanz, 2009. *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008*. Bellaterra: School for a Culture of Peace
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales. (2017). *Informe sobre el Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Recuperado el 15 de Enero de 2018, de: <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>
- Naciones Unidas (NN.UU). (2017) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_trimestral_sec_gnal_mision_de_verificacion_de_la_onu_en_colombia_0.pdf

Decretos, leyes y resoluciones

- Congreso de la República. (4 de Abril de 2017). Acto Legislativo 01 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (23 de Mayo de 2017). Acto Legislativo 03 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (6 de Marzo de 2017). Ley 1830 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (15 de Agosto de 2017). Decreto 1364 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (24 de Agosto de 2017). Decreto 1407 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (20 de Octubre de 2017). Decreto 1716 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (18 de Diciembre de 2017). Decreto 2125 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. (29 de Mayo de 2017). Decreto 900 2017. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (29 de Mayo de 2017). Decreto 903 de 2017. Bogotá, Colombia.

Páginas web y prensa

Alto Comisionado para la Paz. (25 de Septiembre de 2017). *Comunicado: Sobre el listado de nombres entregado por las FARC*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/912446403028365312>

Alto Comisionado para la Paz. (31 de enero de 2018). *Cifras generales listados OACP*

Blu Radio. (20 de Diciembre de 2017). *En 2017 se aplicó extinción de dominio a bienes de FARC por más de \$1.3 billones*. Recuperado el 30 de enero de 2018, de <https://www.bluradio.com/nacion/fiscalia-cerro-ano-con-medidas-cautelares-bienes-de-farc-por-mas-de-13-billones-163907>

Caracol Radio. (22 de Noviembre de 2017). *FARC denuncia que aún tienen activas las circulares rojas de la INTERPOL*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de http://caracol.com.co/radio/2017/11/22/nacional/1511390160_628875.html

Caracol Radio. (28 de Septiembre de 2017). *Los "colados" podrían generar responsabilidad penal a las FARC: Rivera*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de http://caracol.com.co/programa/2017/09/27/6am_hoy_por_hoy/1506517419_097628.html

Caracol Radio. (25 de Enero de 2018). *Partido FARC ya puede recibir financiación del estado*. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de http://caracol.com.co/radio/2018/01/25/politica/1516841561_116323.html

CERAC, 2017. *Monitor del cese el fuego bilateral y de hostilidades. Reporte final: un conflicto largo de terminación negociada*. [En línea] disponible en: <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>

Consejo Nacional Electoral. (31 de Octubre de 2017). *Comunicado de prensa 143*. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de http://www.cne.gov.co/cne/COMUNICADO-DE_PRENSA_143_31_OCTUBRE_DE_2017.news

Corporación Solidaridad Jurídica. (4 de Diciembre de 2017). *Continúan los atropellos a presos de las FARC*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <http://solidaridadjuridica.org/?p=5739>

Corte Constitucional. (14 de Noviembre de 2017). Sentencia C-674/17. *MP. Luis Guillermo Guerrero*. Bogotá, Colombia.

- CSIVI FARC. (29 de Septiembre de 2017). *Comunicado: Las discrepancias se resuelven en la CSIVI no en la Prensa*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <https://twitter.com/CSIVIFARC/status/913729872714924033>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe Especial de Riesgo: “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos*, Bogotá, D.C. 30 de marzo de 2017
- El Colombiano. (25 de Enero de 2018). *Los enredos para dar libertad a los presos políticos*. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/los-enredos-para-dar-libertad-a-los-presos-politicos-YB8065076>
- El Espectador. (1 de Diciembre de 2016). *Fiscalía inició levantamiento de órdenes de captura a integrantes de las FARC*. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-inicio-levantamiento-de-ordenes-de-captura-int-articulo-668365>
- El Espectador. (23 de Septiembre de 2017). *FARC denuncian muerte de uno de sus integrantes que estaba en prisión*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-denuncia-muerte-de-uno-de-sus-integrantes-que-estaba-en-prision-articulo-714747>
- El Espectador. (2017 de Agosto de 2017). *Timochenko denuncia captura de mujer integrante del Estado Mayor Central de las FARC*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/timochenko-denuncia-captura-de-mujer-integrante-del-estado-mayor-central-de-las-farc-articulo-706518>
- El Espectador. (13 de Diciembre de 2017). *Vocero de FARC estará en el Consejo Nacional Electoral*. Recuperado el 18 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/vocero-de-farc-en-el-congreso-estara-en-el-cne-articulo-728205>
- El Espectador. (23 de Enero de 2018). *La FARC denuncia que 36 excombatientes fueron asesinados desde el 2016*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/la-farc-denuncia-que-36-excombatientes-fueron-asesinados-desde-2016-articulo-734886>
- FARC. (23 de Septiembre de 2016). *Declaración política de la X conferencia nacional guerrillera*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

- FARC. (22 de Enero de 2017). *Declaración política Pleno Estado Mayor Central de las FARC-EP*. Obtenido de <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-pleno-del-estado-mayor-central-de-las-farc-ep.html>
- FARC. (11 de Septiembre de 2017). *Listado de prisioneros entregado por las FARC es muy serio y responsable*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <http://www.farc-ep.co/comunicado/listado-de-prisioneros-presentado-por-farc-es-muy-serio-y-responsable.html>
- Fiscalía General de la Nación. (16 de Mayo de 2016). *Las FARC reclutaron ilícitamente a 11.556 menores desde 1975*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/las-farc-reclutaron-ilicitamente-a-11-556-menores-desde-1979-fiscal-e-jorge-perdomo/>
- Fiscalía General de la Nación. (23 de Agosto de 2017). *Carta al Ministro del Interior sobre Inventario de Bienes entregado por las FARC*. Recuperado el 18 de enero de 2018, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/carta-al-ministro-del-interior-sobre-inventario-de-bienes-de-las-farc/>
- Gobierno Nacional (2018). *Presentación: Balance general de la implementación*. Cartagena, Bolívar.
- Mecanismo de Monitoreo y Verificación MM&V. (2017a). *Noveno Informe Mensual del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. Bogotá.
- Mecanismo de Monitoreo y Verificación MM&V. (2017b). *Informe de cierre de Actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación*. Bogotá. Recuperado el 10 de enero de 2018, de https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf
- Ministerio de Defensa (2018). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad, enero 2018*. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas. (21 de Noviembre de 2017). *Palabras de Jean Arnault en el foro de El Espectador "La reincorporación y la reconciliación: dimensiones de la construcción de paz"*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <https://colombia.unmissions.org/palabras-jean-arnault-en-el-foro-de-el-espectador-%E2%80%99Cla-reincorporaci%C3%B3n-y-reconciliaci%C3%B3n-dimensiones>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (18 de Septiembre de 2017). *Comunicado de Prensa- La Misión de la ONU finaliza actividades de extracción de caletas y dejación de armas de las FARC-EP*. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de

<http://nacionesunidas.org.co/blog/2017/09/18/comunicado-de-prensa-la-mision-de-la-onu-finaliza-actividades-de-extraccion-de-caletas-y-dejacion-de-armas-de-las-farc-ep/>

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (17 de enero de 2018). *Misión de Verificación de la ONU condena asesinato de dos integrantes del Partido Político FARC en campaña electoral en Antioquia*. Recuperado el 1 de Febrero de 2018, de <https://colombia.unmissions.org/misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n-de-la-onu-condena-asesinato-de-dos-integrantes-del-partido-pol%C3%ADtico-farc-en>

Partido FARC. (2017). *Comunicado: Anuncio de candidaturas para el 2018*. Recuperado el 11 de Diciembre de 2017, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/comunicado-anuncio-de-candidaturas-farc.html>

Partido FARC. (9 de Febrero de 2018). *Hemos decidido suspender las actividades de la campaña en tanto contemos con las garantías suficientes*. Recuperado el 9 de Febrero de 2018, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/hemos-decidido-suspender-las-actividades-de-campana-hasta-tanto-contemos-con-las-garantias-suficientes.html>

RCN Radio. (9 de Octubre de 2017). *A \$1.8 billones ascienden bienes incautados a testaferros de las FARC*. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de <http://www.rcnradio.com/nacional/a-1-8-billones-ascienden-bienes-incautados-a-testaferros-de-las-farc-fiscalia/>

RCN Radio. (19 de Febrero de 2018). *Faltan por extraer 147 caletas con armamento de las FARC*. Recuperado el 20 de Febrero de 2018 de <https://www.rcnradio.com/colombia/falta-por-extraer-147-caletas-con-armamento-de-las-farc>

Revista Semana. (24 de Agosto de 2017). *FARC enfrentarán extinción de dominio y salida de JEP por bienes sin declarar*. Recuperado el 7 de Febrero de 2018, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-enfrentaran-extincion-de-dominio-y-salida-de-jep-por-bienes-sin-declarar/537579>

Royal Road Minerals. (22 de Enero de 2018). *Royal Road Minerals anuncia la ejecución del acuerdo definitivo con Economías Sociales del Común (ECOMÚN) Colombia*. Recuperado el 22 de Enero de 2018, de <http://royalroad.mde.com.co/2018/01/22/royal-road-minerals-anuncia-la-ejecucion-del-acuerdo-definitivo-con-economias-sociales-del-comun-ecomun-colombia/>

Secretaría Ejecutiva JEP. (2017). *Balance suscripción de actas aplicación Ley 1820 de Amnistía y Tratamientos Especiales*. Recuperado el 9 de Febrero de 2018, de https://twitter.com/SE_JEP/status/944256041423949826

- Somos Defensores. (2017) “*¡Agúzate! Que nos están matando*” Informes semestral Sistema de información sobre agresiones contra defensores y defensoras de DDHH en Colombia enero-junio 2017. Bogotá, D.C. Somos Defensores.
- Sociedad de Activos Especiales (21 de febrero de 2018). *Avances en la recepción de bienes reportados por las FARC*. Recuperado el 21 de Febrero de 2018, de <https://www.rcnradio.com/judicial/la-sociedad-de-activos-especiales-recibio-caletas-de-dinero-y-oro-de-las-farc>
- W Radio. (18 de Abril de 2017). *FARC denuncian retrasos en suspensión de órdenes de captura*. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/farc-denuncian-retrasos-en-suspension-de-ordenes-de-captura/20170418/nota/3439302.aspx>
- W Radio (18 de febrero de 2018). Pastor Alape advierte a la JEP de pérdida de algunos bienes entregados por las FARC. Recuperado el 21 de Febrero de 2018 de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/pastor-alape-advierte-a-la-jep-de-perdida-de-algunos-bienes-entregados-por-las-farc/20180218/nota/3712557.aspx>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 DEL ACUERDO FINAL: “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”

El punto 4 del A.F. “Solución al problema de las drogas ilícitas” establece los parámetros para construir una política integral que solucione de manera definitiva el problema de las drogas ilícitas, para lo cual promueve una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización (A.F. Introducción, p.8).

El Acuerdo en este punto está subdividido en cuatro grandes temas: i) Programas de **Sustitución** de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de **Desarrollo** con Participación de las Comunidades; ii) Programas de **Prevención** del Consumo y Salud Pública; iii) Solución al fenómeno de **producción y comercialización de narcóticos** y iv) Acción Integral contra las **Minas** Antipersonal.

Durante el primer año de implementación del A.F., la Secretaría Técnica (ST) registró el **inicio tardío** de la implementación, así como avances parciales en los compromisos relacionados con la **sustitución** de cultivos de uso ilícito y la acción integral contra las **minas antipersonal**. En materia de **prevención del consumo** y salud pública, y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, la ST **no conoció avances** en el cumplimiento de los compromisos estipulados en el A.F.

1. PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO - PNIS (A.F. 4.1)

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 Programas Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) que deben ser construidos de manera conjunta, participativa y con un enfoque territorial y de género. El PNIS contribuirá a la **transformación de la sociedad rural**, promoviendo la **sustitución voluntaria** de cultivos de uso ilícito, mediante la implementación de los PISDA, y funcionará como un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplado en el punto 1 del A.F. (Decreto 896 de 2017, Art. 3.1).

1.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional y las FARC anunciaron el inicio del PNIS el 27 de

- enero de 2017.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 896 de 2017 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-” el 29 de mayo de 2017.
 - El Gobierno Nacional radicó el 24 de octubre de 2017 en el Congreso de la República, el Proyecto de Ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras. Este proyecto debía tramitarse vía procedimiento legislativo especial para la paz; sin embargo, éste fue archivado.
 - El Gobierno Nacional reportó que, al 1° de enero de 2018, hay 54.180 familias con acuerdos firmados de sustitución voluntaria.
 - El Gobierno Nacional anunció que, al 1° de enero de 2018, erradicó de manera forzosa 52.571 hectáreas.

1.2 Estado de implementación

En general, el estado de implementación de los compromisos relativos al subtema de sustitución de cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1) es: **iniciado con avances, con retrasos a criterio de la ST, y en correspondencia parcial con lo acordado.**

115

En términos del compromiso sobre el lanzamiento y puesta en marcha del **PNIS** (A.F. 4.1.3.2), oficialmente el Gobierno Nacional lanzó el 27 de enero de 2017 el Programa en el municipio de La Montañita, Caquetá. La ST registró el **cumplimiento en correspondencia con lo acordado.** Según el Gobierno Nacional, al corte 31 de enero de 2018, el PNIS está desarrollándose en 2.490 veredas de 85 municipios en 15 departamentos, con la vinculación a través de compromisos individuales de 54.576 familias⁷¹.

En materia del cumplimiento del A.F. (4.1.3.1), que provee “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”, aunque la ST no encontró un avance relacionado específicamente con esta disposición, en diciembre de 2017 el Gobierno puso en marcha el ‘Plan Horus’, y el “Plan Victoria Plus”, planes con los que el Gobierno Nacional espera terminar con el crimen

⁷¹ Uribe, Díaz Eduardo (Febrero 2018) Sustitución de cultivos ilícitos. El Tiempo: Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://m.eltiempo.com/amp/opinion/columnistas/eduardo-diaz-uribe/sustitucion-de-cultivos-ilicitos-185680?_twitter_impression=true

organizado, el terrorismo, el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito, y brindar protección a líderes sociales.

Frente a los PISDA (A.F 4.1.3.5), según el criterio de la ST el estado de implementación de este punto es **iniciado con avances parciales, con retrasos en su ejecución y en correspondencia parcial de lo acordado**. Si bien el A.F. establece que los PISDA serán puestos en marcha de manera simultánea al PNIS, la ST registró que el lento avance que tienen los PISDA también puede deberse, en parte, al desarrollo que tiene el PNIS en los territorios. Entonces, esto implica una dificultad de secuencia y explica el porqué, en ambos programas, los avances son parciales.

I. Sobre los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

Según el A.F. (4.1.3.5), estos funcionan como mecanismos de desarrollo del PNIS, cuyo fin es alcanzar una transformación estructural del territorio y la solución definitiva a los cultivos de uso ilícito. Para el desarrollo de los PISDA, deben tenerse en cuenta los siguientes componentes: a) Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI), b) Obras de infraestructura rápida, c) Sostenibilidad y recuperación ambiental, d) Plan de la formalización de la propiedad, e) Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, y f) Cronogramas, metas e indicadores.

La ST registró: en términos del componente PAI, según el Gobierno Nacional, que de las 54.180 familias que se vincularon al PNIS durante 2017, el 45,4% (24.580 familias) ha recibido el pago correspondiente o está en proceso de pago, sin embargo se denota un retraso en la llegada de la asistencia y acompañamiento técnico al territorio, lo que dificulta el avance en el desarrollo del resto del programa. El Gobierno lanzó el proyecto “Bolsa de semillas para la paz”, con el que se realizará transferencia de tecnología a los productores que se han acogido al PNIS, con una inversión inicial de \$9.800 millones. De igual forma hizo obras de pequeña y mediana infraestructura (PICS), de las cuales, a enero de 2018, 326 están entregadas o en ejecución, y 961 se encuentran en proceso de licitación; planes de formalización de tierras, que han formalizado 3.222 títulos entre septiembre de 2016 y diciembre de 2017, entregado 1.605 títulos a ex cultivadores de coca, y creado el programa Formalizar para Sustituir. (Gobierno Nacional, 2018).

Con relación a los demás componentes de los PISDA, la ST no encontró información que evidencie algún avance a la fecha. Al respecto, la ST tampoco conoce un cronograma con metas e indicadores que dé cuenta de otros avances en la materia, toda vez que en los acuerdos con las comunidades debían ser definidos los tiempos para el cumplimiento de los compromisos en el marco del proceso de sustitución (A.F 4.1.3.2)

II. Sobre tratamiento penal diferenciado

Respecto al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras (A.F. 4.1.3.4), que busca extinguir la sanción penal contra los agricultores que manifiesten de manera voluntaria la renuncia al cultivo de uso ilícito, la ST registró que el estado de **cumplimiento de este punto es: iniciado sin avances**. En octubre de 2017 el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley número 13 de 2017, lo que indica un avance en la acción de gestión por parte del Gobierno, lo cual no fue suficiente dado que el Congreso archivó este proyecto debido a la culminación de la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz.

III. Sobre erradicación de cultivos de uso ilícito

Aun cuando este tema no hace parte del acuerdo o éste no incluye ninguna disposición en materia de erradicación forzosa, tampoco limita a las autoridades para que lo hagan, aunque advierte que primero debe ofrecerse la sustitución voluntaria. En caso de que no haya manifestación por parte de cultivadores y cultivadoras de sustituir los cultivos o incumplan los compromisos adquiridos, (A.F. 4.1.3.2), el Gobierno puede proceder a la erradicación manual. Sobre este compromiso la ST registró un **estado de cumplimiento en correspondencia parcial**, dado que los procesos de erradicación y sustitución han sido desarrollados de manera simultánea, y no priorizando los acuerdos con las comunidades para la sustitución voluntaria.

La ST conoció que el Gobierno desplegó las acciones de sustitución voluntaria dentro del marco de la implementación del PNIS, al tiempo que inició en la región del Catatumbo y en los departamentos de Nariño y Putumayo acciones de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito. A su vez, estableció la meta nacional de erradicar de manera forzosa 50 mil hectáreas en 2017, incluso cuando no hay una disposición al respecto en el A.F. Según cifras entregadas por el

Gobierno el 1° de enero de 2018, éste cumplió con la meta establecida para el 2017 y logró la erradicación de 52.571 hectáreas.

En el marco de la implementación del PNIS, y como acción conjunta para dar fin al problema de drogas ilícitas, el Gobierno Nacional logró avances en materia de erradicación forzosa. En diciembre de 2017, éste informó el alcance de las acciones para terminar con cultivos de uso ilícito en el territorio nacional: Nariño con 18 mil ha, Antioquia con 6.300, Meta con 6.200, Caquetá con 3.900, Guaviare con 4.700, Chocó con 2.500, Cauca con 1.600, Vichada con 1.700, Norte de Santander con 1.300 y 5.400 hectáreas más en Parques Naturales (Ministerio de Defensa, 2017).

- Con respecto a los Parques Naturales, están declarados libres de cultivos de uso ilícito, tres: Chiribiquete, Sierra Nevada y Katíos.
- Para el 2018, la meta de erradicación establecida para la fuerza pública es de 65 mil hectáreas.

Las acciones desplegadas por la fuerza pública para erradicar cultivos de uso ilícito, han ocasionado conflictos que, incluso, han derivado en varios casos de violencia con las comunidades cocaleras en los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Putumayo, Córdoba, Caquetá, Nariño, Meta y Guaviare (Defensoría del Pueblo, 2017). El acontecimiento más relevante, relacionado con estas conflictividades, ocurrió en Tumaco, Nariño el 6 de octubre de 2017, en el que fueron asesinados 7 campesinos cuando la Policía y el Ejército se enfrentaron con los manifestantes. Tras los resultados de la protesta la Fiscalía General de la Nación precisó que imputarán cargos a dos oficiales de Ejército y Policía por homicidio agravado tentado, en calidad de autores, por posición de garantes⁷².

1.3 Análisis de contexto

Una de las mayores oportunidades que ofrece el A.F para resolver conflictos que tienen raíces profundas en todo el territorio nacional, es el de adelantar, de manera integral, la lucha contra la economía ilegal de cultivos de uso ilícito que está presente en buena parte del país. La creciente problemática relacionada con la presencia de cultivos de uso ilícito en Colombia y el aumento en el número de hectáreas cultivadas, fue revelada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la

⁷² Área de justicia. (Diciembre 2017) Cargos a dos oficiales por masacre de Tumaco. El Tiempo: Bogotá, Colombia. Recuperado de : <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/cargos-a-dos-oficiales-por-masacre-de-tumaco-164636>

Droga y el Delito (UNODC/SIMCI, 2017) tras el Monitoreo de territorios afectados por presencia de cultivos ilícitos de 2016.

A través de este informe se evidenció que entre 2015 y 2016:

- Los cultivos de coca en Colombia aumentaron un 52%, pasando de 96.000 a 146.000 hectáreas cultivadas.
- La producción potencial de coca pasó de 454.050 tm en 2015, a 606.130 tm en 2016, que corresponde a un incremento del 33,5%.
- El 39% de la coca está en la región Pacífico, la región más afectada, seguida de la región central (28% de la coca) y la región Putumayo – Caquetá (24% de la coca). En relación con las regiones con mayor afectación por coca, el incremento más significativo se presentó en la región central.
- Nariño, Putumayo y Norte de Santander siguen siendo los departamentos más afectados por cultivos de coca; en estos tres departamentos se concentra el 63% de toda la coca del país⁷³.

El reporte de UNODC/SIMCI incluyó los estímulos que pudieron haber incrementado el área sembrada con coca en 2016:

- Percepción de reducción en el riesgo asociado con la actividad ilícita debido a la suspensión de la aspersión aérea y la posibilidad de evitar la erradicación forzosa mediante bloqueos a la fuerza pública.
- Incremento en los beneficios que se obtendrán por la sustitución de cultivos de coca.
- Precio alto de la hoja de coca.

1.4 Análisis de alcance e implicaciones

En relación con los avances en el cumplimiento, en materia del PNIS, la ST prevé que durante 2018 el Gobierno cumpla con la meta propuesta de erradicación forzosa (65 mil hectáreas), mientras que es probable que haya retrasos en la meta de sustitución, teniendo en cuenta el avance que ha tenido la implementación del PNIS durante el primer año de su implementación.

⁷³Según el informe SIMCI (2017), a 2016, el departamento de Bolívar tenía 4.094 hectáreas de coca. Este departamento aún no cuenta con acuerdo de PNIS. Los demás departamentos presentan la siguiente información en número de hectáreas sembradas a 2016. Antioquia, 8.855; Norte de Santander, 24.831; Córdoba, 2.668; Cauca, 12.595; Nariño, 42.627; Guaviare, 6.838; Putumayo, 25.162; Caquetá, 9.343; Chocó, 1.803; Meta, 5.464 y Vichada, 699.

Las metas trazadas por el Gobierno Nacional, referentes a la erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, no contemplan el posible aumento de estos cultivos durante 2017. La información más actualizada al respecto fue proporcionada por SIMCI (UNODC/SIMCI, 2017), con los datos de hectáreas sembradas hasta el 2016. Esto implica que de presentarse un aumento de cultivos, las metas y los esfuerzos del Gobierno en esta materia deberían incrementarse para el 2018.

La sostenibilidad y éxito del PNIS radica en verificar regularmente que los procesos de erradicación y sustitución estén cumpliéndose; el diseño del programa debe considerar la identificación de casos de resiembra en las zonas más alejadas, en las que puede haber dificultades para verificar la implementación del Programa y/o el incumplimiento de las comunidades de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1.3.2). Para esto, el Gobierno debería establecer un cronograma de seguimiento a estas acciones en los diferentes territorios en los que esté implementándose el Programa, y a su vez identificar las dificultades que tienen los cultivadores para acceder a los beneficios del mismo y que pueden ser motivo de resiembra.

Por otro lado, ante la falta de implementación en los diferentes compromisos que integran los componentes del PNIS, como el desarrollo paralelo de los PISDA y las garantías jurídicas, podrían presentarse conflictividades sociales en torno a la erradicación forzosa, así como la desvinculación del PNIS de familias cultivadoras, o la no inclusión de familias que aún faltan por firmar acuerdos voluntarios. El avance conjunto de los compromisos, establecido en el PNIS y que derivan del Punto 4 del A.F., es la herramienta adecuada para impulsar el desarrollo del programa, el cumplimiento por parte de los cultivadores y cultivadoras y el alcance de las metas trazadas por el Gobierno Nacional.

La ST considera elemental que el Gobierno reanude su gestión en pro del desarrollo normativo, presentando el proyecto de ley dentro del trámite ordinario que permita la extinción de la sanción penal contra pequeños cultivadores y cultivadoras. Es de vital importancia que el Congreso de la República discuta este proyecto y asegure su inclusión prioritaria dentro de las agendas de las comisiones y plenarias. Las **garantías jurídicas** que son señaladas en el A.F. (4.1.3.4), deben ser prioridad para la **sostenibilidad de los programas** que están implementándose.

I. Sobre condiciones de seguridad en territorios con cultivos de uso ilícito

Persisten **factores de riesgo que pueden afectar las condiciones de seguridad** de los territorios donde está implementándose el programa de sustitución, hay presencia de grupos armados, grupos de criminalidad organizada e incluso **conflictividades sociales** entre los campesinos cocaleros y la fuerza pública. En algunos lugares en los que persiste la presencia de cultivos de uso ilícito, hay disputas por la apropiación de las rentas ilegales por parte de grupos de conflicto y/o grupos de crimen organizado lo que, en términos de seguridad, representa uno de los mayores riesgos tanto para las comunidades en territorios afectados por cultivos de uso ilícito, como para la institucionalidad involucrada en los procesos de sustitución, líderes comunitarios, miembros FARC que acompañan la sustitución y erradicación, así como para la implementación del A.F. Esto representa un reto, principalmente para el Gobierno Nacional, dado que debe **garantizar la seguridad** de todos los actores presentes en los procesos asociados al PNIS.

Uno de los riesgos para la solución definitiva al problema de drogas ilícitas, puede ser generado por un incumplimiento en la ejecución de los PISDA. Actualmente, las comunidades exigen el **desarrollo paralelo de los componentes de sustitución** y erradicación, y los planes de desarrollo alternativo que están orientados a superar las problemáticas sociales y económicas. Además, un incumplimiento en cualquiera de los componentes que hacen parte de los PISDA, tiene afectaciones en el cumplimiento de otros compromisos del A.F., como la RRI y el PNIS.

1.4 Enfoque de género y étnico

Según el informe de evaluación hecho público por el Instituto Kroc, al menos 38.829 hectáreas de cultivos de uso ilícito están situadas en territorios de grupos étnicos. Esto supone la necesidad de establecer acciones contundentes en materia de protección de estas comunidades, entre ellas, del entendimiento de sus costumbres y su uso. Legitimar la presencia del Estado en estas zonas es de vital importancia para avanzar con los planes de erradicación y sustitución (Kroc, 2017, p.52).

El Gobierno Nacional publicó que, a diciembre de 2017, se han erradicado 5.400 hectáreas de cultivos de uso ilícito ubicadas en parques naturales. A pesar de ello, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018) señala que no hay una solución factible en territorios étnicos y parques nacionales, y con ello se refiere a los procedimientos de implementación del PNIS que no podrán llevarse a

cabo dentro de los parques y reservas naturales. La ST hace un llamado para que el Gobierno Nacional aumente sus esfuerzos para proteger y defender los territorios de comunidades étnicas con presencia de cultivos de uso ilícito y así, durante el desarrollo del punto 1.1.1.10 del A.F. incluido en la RRI, garantice el bienestar y buen vivir de las comunidades, así como la conservación de los PNN (A.F. 4.1.4), lo que permitirá observar mayores avances con relación a la implementación del PNIS según la priorización de los territorios (A.F 4.1.3.3).

1.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

A pesar de la terminación del conflicto armado con las FARC, aún **existen factores de riesgo que pueden afectar las condiciones de seguridad** para que los programas de sustitución de los cultivos de uso ilícito puedan llegar a todos los territorios, como la presencia de grupos armados, grupos de criminalidad organizada e incluso conflictividades sociales entre los campesinos cocaleros y la fuerza pública.

Para **mejorar las condiciones de seguridad** en las zonas donde es implementado el PNIS, son requeridos mayores esfuerzos para disminuir las intimidaciones y amenazas por parte de Grupos Pos FARC⁷⁴ y GPDP⁷⁵ hacia líderes comunitarios y campesinos que promueven la erradicación voluntaria y la sustitución.

El incumplimiento en algunas disposiciones del punto 4.1 del A.F, ha generado conflictividades en algunos territorios donde hay cultivos de uso ilícito. Estas disputas aumentan el **riesgo en seguridad** de los campesinos, líderes comunitarios y miembros FARC que acompañan los procesos. Además, la

⁷⁴ Todo grupo disidente, rearmado o emergente, tras la terminación del conflicto con las FARC. Son grupos **disidentes** aquellos que cuentan con un liderazgo definido y realizan acciones violentas o de presencia armada visible. En el caso de las disidencias de las FARC se aplica como disidencia a:

- Facciones que pertenecieron a las FARC, que no formaron parte del proceso de paz, que no acataron el cese el fuego y que no dejaron las armas.
- Facciones que formaron parte del proceso de paz pero que no acataron el cese el fuego y no dejaron las armas.
- Facciones que hicieron parte del proceso de paz, acataron el cese y dejaron las armas, pero reincidieron en la violencia.

⁷⁵ Todo grupo disidente, rearmado o emergente, relacionado directamente con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) cuya existencia fue registrada con posterioridad a la desmovilización de las AUC. Estos grupos se han vinculado a actividades de narcotráfico o de crimen organizado, que no existían o carecían de visibilidad antes de la desmovilización de las AUC.

conflictividad social y política de cada territorio hace que la implementación del PNIS, así como la construcción de los PISDA, se conviertan en planes con avances dispersos y poco homogéneos. La ST insta al Gobierno a que avance de manera conjunta en los diferentes puntos acordados en el A.F, toda vez que da solución integral al problema de drogas ilícitas.

2. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA (A.F. 4.2)

El A.F. (4.2) busca atender el problema del consumo de drogas ilícitas. En este sentido, el Acuerdo establece que el Gobierno Nacional creará el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1), con el objetivo de mejorar la atención a los consumidores y consumidoras que requieran de tratamiento y rehabilitación; éste tendrá un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), una revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3), planes de acción participativos (A.F. 4.2.1.4), evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (A.F. 4.2.1.5), y generación de conocimiento en materia de la misma (A.F. 4.2.1.6).

2.1 Estado de implementación

Con respecto a la implementación y estado de avance de este compromiso, de acuerdo con el reporte de evaluación hecho público por el Instituto Kroc en el mes de noviembre de 2017: “el programa de prevención del consumo y salud pública está siendo actualmente diseñado por la Comisión Técnica Nacional de Reducción de Demandas de Drogas en cabeza del Ministerio de Salud y acompañado técnicamente por el Ministerio de Justicia”. A su vez, el Gobierno Nacional ha actualizado el Programa Nacional Integral de Consumo de Drogas Ilícitas que incluye una armonización con objetivos de desarrollo sostenible y el A.F. (Kroc, 2017, p.53).

En materia de cumplimiento de los Programas de prevención del Consumo y Salud Pública (A.F. 4.2), el cual afirma que “la política frente al consumo de drogas ilícitas debe ser una prioridad y una política de estado que requiere, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social, y la disposición correspondiente de recursos”, la ST registró **incumplimiento parcial** de este compromiso.

2.2 Análisis de alcance e implicaciones

En caso de que continúen los retrasos en la implementación de este compromiso, y debido al carácter multicausal del consumo de drogas ilícitas, es posible que no disminuya el número de consumidores y consumidoras que requieran tratamiento, traducido en un problema constante de salud pública. Además, el no avance en esta materia puede afectar el desarrollo de la integralidad del punto 4 del A.F.

2.3 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

Hacemos un llamado al Gobierno Nacional para que de manera urgente avance en la implementación de acciones contundentes en la prevención del consumo de drogas y lo trate como un problema de salud pública y política nacional. Debe haber un adecuado avance, articulado en los territorios con coordinación del ámbito nacional, no solo en materia normativa sino de esfuerzos en acciones que mitiguen los impactos en la salud pública y el aumento de consumidores y consumidoras.

3. SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS (A.F. 4.3)

El punto 4.3 del A.F. fue creado para “facilitar la implementación de los acuerdos, como en general para enfrentar el reto del crimen organizado asociado al narcotráfico y al lavado de activos” (A.F. 4.3). A su vez, la **construcción de una paz estable** y duradera supone: esclarecer la relación entre producción y comercialización de las drogas ilícitas y conflicto (A.F. 4.3.2); acciones en materia normativa y judicialización efectiva (A.F. 4.3.1); control de insumos (A.F. 4.3.3); estrategia de lucha contra la corrupción (A.F. 4.3.4); y la realización de la conferencia internacional y espacios de diálogo regionales (A.F. 4.3.5).

3.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional sancionó la ley de modificación al código de extinción de dominio (Ley 1849 de 2017), el 19 de julio de 2017.
- El Gobierno Nacional y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) firmaron un acuerdo el 3 de noviembre de 2017 para poner en marcha un proyecto de cooperación hasta por 315 millones de dólares, con el fin de monitorear la política nacional de reducción de cultivos

- ilícitos y fortalecer el desarrollo rural integral (UNODC, 2017).
- El Congreso de Estados Unidos presentó su propuesta para el presupuesto de 2018, en el cual incluye no menos de 335,9 millones de dólares como ayuda económica para Colombia. Esto representa una disminución del 14% con respecto al monto del 2017 (Caracol Radio, 2017).

3.2 Estado de implementación

La ST registró **avances en correspondencia parcial** con relación al punto del A.F. (4.3) solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Por su parte, el informe de evaluación hecho público por el Instituto Kroc, asegura que la mayoría de las disposiciones de este tema no han iniciado (Kroc, 2017, p.54). Sin embargo, en el mes de julio de 2017 se realizó la modificación de la Ley 1849 al Código de Extinción de Dominio, lo cual brinda herramientas fundamentales en la lucha contra la corrupción y el devalúo de bienes en procesos de extinción de dominio.

En materia del compromiso del A.F. (4.3.5) de promover una **Conferencia Internacional** en el marco de las Naciones Unidas, para reflexionar acerca de la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores, y en cómo abordar este problema, la ST no registró avances a la fecha, evidenciando un incumplimiento, dado que el A.F. (6.1.11) establece como un asunto de implementación prioritaria tal compromiso. En septiembre de 2017, el partido FARC expresó su preocupación y resaltó la necesidad de una "Conferencia Internacional para aproximar criterios para una política global [de lucha antidrogas] que comprometa a países productores y consumidores" (FARC, 2017).

Del mismo modo, la ST no registró avances en los espacios de diálogo que el Gobierno debe promover en el marco de organizaciones regionales (OEA, UNASUR, CELAC), ni en los espacios de diálogo a nivel nacional y local, dispuestos en el mismo punto del A.F, reconociendo, a su vez, los retos que este compromiso puede tener en materia de coordinación y tiempos de los canales diplomáticos que deben usarse para alcanzar avances en el marco de encuentros internacionales. La ST considera que el próximo Gobierno debe continuar la tarea de promoción y liderazgo relacionada con la lucha contra el problema de drogas, e iniciar diálogos para alcanzar compromisos de otros países con una política global antidrogas.

3.3 Análisis de contexto

Con relación a la solución de producción y comercialización de narcóticos, la problemática ha estado vigente en Colombia durante décadas. El A.F. amplió el debate sobre el fenómeno, reconociendo que la producción y comercialización de drogas ilícitas y su relación con economías criminales ha tenido graves efectos sobre la población colombiana y que, a su vez, este fenómeno ha alimentado y financiado el conflicto interno.

La problemática del tráfico de drogas ha crecido, tal como señala el *Informe Mundial de Drogas de UNODC 2017*; el tráfico y consumo de drogas ha presentado una expansión global del mercado de cocaína en el ámbito mundial. Este mismo informe señala que el número de incautaciones incrementó, dejando ver que Colombia presentó uno de los niveles más altos de incautaciones con 362,4 toneladas métricas de cocaína y 43 toneladas métricas de pasta y base de cocaína (UNODC, 2017: 116).

La necesidad de una solución integral al problema de drogas es evidente, y fue señalada de la misma manera en el A.F. como una de las mayores problemáticas del contexto colombiano y, a su vez, uno de los mayores retos en medio de la implementación del A.F.

3.4 Análisis de alcance e implicaciones

La modificación al código de extinción de dominio (Ley 1849 de 2017), supone alcances en materia de enajenación temprana de bienes incautados. El Gobierno Nacional señaló que la reforma al código de extinción de dominio, prevé que los predios rurales tendrán destinación específica para la Unidad de Tierras y el Fondo Nacional de Tierras y que una vez cumplida la meta prevista de uno de los puntos del A.F. (3.000.000 de hectáreas para el fondo que prevé el Fondo Nacional de Tierras), estos bienes podrán ser objeto de enajenación temprana.

Los pocos avances registrados en materia de lucha contra el fenómeno de la producción y comercialización de drogas ilícitas, pueden estar relacionados con el hecho de que corresponden a metas de largo plazo que no alcanzaron a ser promovidas para esta fase de implementación. De no **avanzar de manera integral** en el cumplimiento de los compromisos establecidos en este punto, pueden permanecer algunos riesgos y vulnerabilidades estimuladas por las economías ilegales y las redes del crimen organizado.

Frente a la lucha contra las drogas, Estados Unidos ha manifestado reconocer los esfuerzos por parte del Gobierno colombiano en lo que tiene que ver con erradicación de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, insta a que se implementen técnicas más eficaces para erradicar. Es posible que, de no avanzar en el proceso de erradicación, y específicamente de no disminuir significativamente el área con cultivos de uso ilícito, las ayudas financieras que llegan de EE.UU., destinadas a la lucha contra el narcotráfico, puedan disminuir.

3.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

La lucha contra el narcotráfico debe ser abordada de manera integral y prioritaria. Como actividad ilícita, es la principal fuente de financiación de los grupos del crimen organizado, quienes a su vez han tenido relación directa con los conflictos recientes y otro tipo de violencias. Acabar con este problema requiere mayores esfuerzos y coordinación de los mismos.

La ST cree que debe haber mayores esfuerzos en materia de política criminal, desde el fortalecimiento de las instancias judiciales hasta la identificación y judicialización de los eslabones de la cadena del narcotráfico. Así mismo, debe esclarecerse la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas con el conflicto colombiano como lo señala el A.F. y, a su vez, poner en marcha una estrategia integral de lucha contra la corrupción e identificación de actores estatales cómplices de las redes del narcotráfico.

4. ACCIÓN INTEGRAL CONTRA LAS MINAS ANTIPERSONAL (A.F. 4.1.3)

El A.F. (3.2.2.6) busca que los programas especiales de desminado humanitario sean una opción para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil. Además, busca la limpieza y descontaminación del territorio afectado por la presencia de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), y así brindar garantías de no repetición, priorizando los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno (A.F. 4.1.3.1).

4.1 Eventos prioritarios de implementación

- El 11 de agosto de 2017, el Gobierno Nacional acreditó a la corporación Humanicemos DH conformada por exmiembros de las FARC, la cual adelantará labores de desminado humanitario.
- El Gobierno Nacional y las FARC alcanzaron el “acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal

(MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general” el 7 de marzo de 2015.

- El 19 de mayo de 2015, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1019 que dicta las disposiciones para implementar “acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de MAP, AEI y MUSE o REG en general”.
- El 6 de agosto de 2015 el Gobierno Nacional activó la Brigada de desminado humanitario que operaría en 400 municipios (Presidencia de la República, 2016).

4.2 Estado de implementación

En términos generales, el estado de implementación de los compromisos, relativos a la acción integral contra las minas antipersonal (A.F. 3.2.2.6, 4.1.3.1 y 6.2), es: **iniciado con avances, a tiempo y en total correspondencia con lo acordado.**

I. Sobre la cooperativa para la reincorporación: Humanicemos DH

El A.F. (3.2.2.6) contempla que dentro de las iniciativas para la reincorporación socio económica de los exintegrantes de las FARC, se priorizarán los programas de desminado humanitario (A.F. 3.2.2.6, p.75). En cumplimiento de esta disposición, el Gobierno Nacional acreditó la corporación Humanicemos DH, conformada por exintegrantes de las FARC. El Gobierno Nacional y representantes de las FARC afirmaron que la corporación estará integrada por entre 1.000 y 1.200 personas que serán capacitadas por los técnicos de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (DAICMA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). A finales de 2017, 400 personas se habían capacitado (Gobierno Nacional, 2018).

En noviembre de 2017 Humanicemos DH inició labores en Briceño, Antioquia. La continuidad en su trabajo será posible en el 2018, pues la corporación recibirá el apoyo del Fondo Colombia en Paz y la Unión Europea para incorporar a la corporación a 180 exintegrantes de las FARC (Presidencia de la República, 2017). La incorporación de más miembros a Humanicemos DH permitirá aprovechar los conocimientos de los exintegrantes de las FARC en manejo de explosivos de forma inmediata.

La acreditación de la cooperativa se hizo siguiendo la secuencia lógica de esperar a la Dejación de Armas -que oficialmente finalizó el 15 de agosto de 2017- y a que los exintegrantes de las FARC iniciaran su proceso de reincorporación a la vida civil.

II. Sobre el programa de limpieza y desminado

Adicionalmente, el A.F. (4.1.3.1) contempla la creación de un programa de desminado de las áreas del territorio nacional afectadas por presencia de MAP y MUSE, estableciendo el 2021 como meta para lograr un país libre de minas. Al 31 de diciembre de 2017, había 23 municipios declarados libres de sospecha de minas⁷⁶, 157 municipios declarados libres de reportes de sospecha de minas y se adelantaban operaciones en 242 municipios en más de 20 departamentos del país (DAICMA, 2017). Desde el 2015, fecha en que las partes alcanzaron el acuerdo de descontaminación y limpieza del territorio⁷⁷ se han despejado 1.288.989m², lo que representa el 37% del área total despejada desde el 2004.

Igualmente, este informe destaca que la capacidad operativa del sector aumentó de 1.650 personas, en junio de 2016, a cerca de 6.000 personas en octubre de 2017 (DAICMA, 2017), y con la acreditación de Humanicemos DH, hay 11 operadores que pueden adelantar labores de desminado en el país (Presidencia de la República, 2017). Además, el proceso ha contado con el acompañamiento y la cooperación internacional.

Este año, la Brigada de Desminado Humanitario iniciará la limpieza de 30 municipios en 8 departamentos del país. Por otra parte, el Gobierno Nacional hizo la presentación del proyecto de desminado para el departamento de Putumayo.

A pesar de los esfuerzos y los logros alcanzados, los riesgos de seguridad y humanitarios asociados a la presencia de minas antipersonal persisten, como lo evidencian las 50 víctimas que hubo en 2017, de las cuales 34 fueron civiles, 10

⁷⁶ Los 23 municipios son: Cocorná, El Peñol, Guatapé, La Unión, Medellín, Nariño, San Carlos, y San Francisco en Antioquia. Barranquilla en Atlántico. Regidor, Talaigua, Nuevo Zambrano en Bolívar. Aracataca, Chibolo, Fundación, Santa Marta y Zona Bananera en Magdalena. Cumaral, El Dorado y Guamal en Meta. Sabana de Torres y San Vicente en Santander. Ataco en Tolima.

⁷⁷ Comunicado Conjunto #52 del 7 de marzo de 2015 <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conunto-7-de-marzo-1425761301.pdf>

menores y 7 pertenecientes a comunidades étnicas, además de una primera víctima en enero de 2018⁷⁸.

4.3 Análisis de contexto

En el “Plan Estratégico 2016-2021: Colombia libre de sospecha de minas a 2021”, el Gobierno Nacional dio a conocer que el área de sospecha de contaminación por minas antipersonal en el país es de 51,24 km² (Gobierno Nacional, 2016, p.35).

De acuerdo a los datos del Gobierno Nacional, desde el 2010 hasta 2017, se ha despejado un área de 3.154.476 m² la cual representa el 6,14% del total de área minada. En esta área se han destruido 1.644 MAP y 188 MUSE, lo que equivale al 32,15% de los artefactos destruidos desde 2004.

De acuerdo al registro del DAICMA, desde el 2012, el número de víctimas de minas antipersonal se ha reducido en un 91.5%, siendo el 2017, el año con el menor registro de víctimas desde 1991, registrándose también que la población más afectada por estos artefactos es la fuerza pública. En 2017, por primera vez desde el 2001, fueron registradas más víctimas civiles que de fuerza pública, situación que puede explicarse por la terminación del conflicto armado con las FARC.

130

Los departamentos que registran más víctimas de MAP y MUSE son Antioquia, Nariño, Caquetá y Meta, que concentran el 50,16% de las víctimas del país. El “Plan Estratégico 2016-2021: Colombia libre de sospecha de minas a 2021” muestra que aproximadamente 693 de los 1.122 municipios del país han tenido al menos un evento relacionado con estos artefactos (Gobierno Nacional, 2016, p.4).

La implementación de los compromisos relativos al Desminado Humanitario inició en marzo de 2015, cuando el Gobierno Nacional y las FARC anunciaron el *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general*. Este Acuerdo permitió iniciar el plan piloto de desminado humanitario en mayo de 2015 en Briceño, Antioquia y posteriormente, en noviembre del mismo año, en la comunidad de Santa Helena en el municipio de Mesetas, Meta. Estas medidas

⁷⁸ Un soldado quedó herido tras activar una mina en el corregimiento La Gabarra en el municipio de Tibú, Norte de Santander el 31 de enero de 2018.

tempranas de implementación contribuyeron al desescalamiento del conflicto y a mejorar las condiciones de seguridad de los colombianos que se encuentran en zonas de riesgo por presencia de MAP/MUSE. Esta fue la primera vez que se contempló un trabajo conjunto entre las partes. Además, la ST destaca que, de acuerdo con los resultados del censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional, 1.700 de los exintegrantes de las FARC están interesados en participar en proyectos relativos al desminado.

4.4 Análisis de alcance e implicaciones

El desminado humanitario es un compromiso que involucra al Gobierno Nacional y a los exintegrantes de las FARC. Es trascendental para alcanzar otros compromisos relativos a la sustitución de cultivos de uso ilícitos y fin del conflicto de forma satisfactoria, y constituye un elemento fundamental a la hora de mejorar las condiciones humanitarias y de seguridad de las personas que habitan regiones de alta vulnerabilidad. Hoy, hay municipios donde el riesgo por presencia de minas es mínimo o incluso nulo, lo cual brinda garantías de no repetición a aquellas comunidades que alguna vez estuvieron en riesgo.

Por su parte, de continuar la capacitación e incorporación de exintegrantes de las FARC a Humanicemos DH, la limpieza y la descontaminación del territorio será más ágil, en la medida en que, seguramente, quien integre la corporación tendrá conocimiento en detalle de la ubicación de minas y experiencia en manejo de explosivos. Además, esta es una medida de reparación para las víctimas que permitirá la construcción de confianza en las comunidades donde la corporación opere, lo cual tiene implicaciones importantes en el proceso de reconciliación que adelanta el país. Por último, la ST destaca que la incorporación de mandos medios a este programa reduce sustancialmente el riesgo de reincidencia y de reclutamiento por parte de otros grupos.

131

4.5 Enfoque étnico y de género

En términos del enfoque étnico, en materia de desminado humanitario, el A.F. dispone la **priorización** “del pueblo Embera ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia; los del pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare; el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mairipán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí; y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto

Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca"(A.F. 6.2.d). En el reporte de evaluación hecho público, el Instituto Kroc señaló que, en solo tres de las comunidades priorizadas para el desminado, se ha asignado operador y en ninguna se han iniciado actividades de limpieza y descontaminación del territorio (Kroc, 2017, p.48).

En términos del enfoque de género, si bien el A.F. no contempla medidas explícitas en materia de desminado humanitario, es de esperarse que el 20% de los integrantes de la corporación Humanicemos DH sean mujeres (Misión NN.UU, 2017). Sin embargo, a la fecha, la Secretaría Técnica no cuenta con información sobre el inicio en la capacitación de estas mujeres.

4.6 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

En materia de desminado humanitario, la ST no registró controversias públicas significativas; por el contrario, el proceso ha tenido un desarrollo continuo y estable. Sin embargo, este informe señala que, con el fin de contribuir a la integralidad en el proceso de implementación, es importante hacer un llamado sobre tres asuntos:

En primer lugar, exhortamos al Gobierno Nacional a que facilite las condiciones para acelerar la capacitación de los excombatientes de las FARC, para que se incorporen a Humanicemos DH lo más pronto posible. De ser así, la limpieza del territorio se agilizará y se aliviarán las condiciones de inseguridad de las comunidades en riesgo. Igualmente, los operadores podrán aprovechar de manera inmediata el conocimiento que tienen los excombatientes con experiencia en el uso de explosivos.

En cuanto al proceso de descontaminación del territorio de estos artefactos, hacemos un llamado para que el Gobierno Nacional desarrolle un mecanismo para evaluar el impacto que la limpieza del territorio trae consigo, y así verificar y controlar la resiembra de minas por parte de otros grupos.

Por último, la ST insiste en la importancia de avanzar en la descontaminación de los territorios de los pueblos étnicos que sufren especialmente esta amenaza. Además, avanzar en la descontaminación, crear las condiciones de seguridad necesarias para garantizar, entre otras cosas, la implementación del PNIS en estos territorios, y garantizar otros derechos como la restitución de tierras y la reparación colectiva.

BIBLIOGRAFIA

Documentos citados

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe Especial Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación*. Bogotá.

International Campaign to ban landmines. (2016). *LandMine Monitor: Colombia*.

Decretos, leyes y resoluciones

Congreso de la República. (19 de Julio de 2017). *Ley 1849 del 2017*.
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201849%20DEL%2019%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República. (14 de Febrero de 2017). Decreto 249 de 2017. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (29 de Mayo de 2017). Decreto 896 de 2017. Bogotá, Colombia.

Páginas web

Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. (27 de Enero de 2017). *Listo el Plan para sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícitos*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170127-Listo-el-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-uso-ilicito.aspx>

Alto Comisionado para la Paz. (7 de Marzo de 2015). *Comunicado conjunto #52*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conunto-7-de-marzo-1425761301.pdf>

Caracol Radio. (18 de Julio de 2017). *Congreso de EE.UU. propone que en el presupuesto general del país se incluyan ayudas mínimas a Colombia*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de http://caracol.com.co/radio/2017/07/18/internacional/1500386626_933726.html

DAICMA. (31 de Diciembre de 2017). *Operaciones de Desminado en el Territorio*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Operaciones-de-Desminado-Humanitario.aspx#Base_Datos

DAICMA. (14 de Enero de 2018). *Secretario General de las Naciones Unidas confirma avance de Desminado Humanitario en Colombia*. Recuperado el 23 de Enero de

- 2018, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/180114-Secretario-General-de-NU-confirma-avance-de-Desminado-Humanitario-en-Colombia.aspx>
- El Espectador. (31 de Enero de 2018). *Un soldado herido tras activar mina antipersonal en Santander*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/santander/un-soldado-herido-tras-activar-mina-antipersonal-en-norte-de-santander-articulo-736414>
- El Tiempo. (11 de Agosto de 2017). *Al menos 1.000 ex miembros de las FARC harán desminado*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/exguerrilleros-de-las-farc-empiezan-desminado-en-colombia-119018>
- Gobierno Nacional. (Mayo de 2016). *Plan Estratégico 2016-2021: La Acción Integral contra Minas Antipersonal para la Construcción de Paz Territorial*. Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Plan_Estrategico_2016-2021.pdf
- Gobierno Nacional (4 de Enero de 2018). *Presentación: Balance general de la implementación*. Cartagena, Bolívar.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales. (2017). *Informe sobre el Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Recuperado el 15 de Enero de 2018, de <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>
- Ministerio de Defensa. (6 de Diciembre de 2017). *Min defensa anuncia cumplimiento de objetivo de erradicación en 2017 y ambiciosa meta para el próximo año*. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=00ad63f7-d7bc-3510-798a-d3e4fd716f14&date=06112017>
- OACNUDH. (6 de Octubre de 2017). *Pronunciamento de la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos sobre*. Recuperado el 6 de Febrero de 2018, de <http://www.movimientodevictimas.org/sites/default/files/comunicado%20ONU%20D-H-Alto%20Mira%20y%20Frontera%2C%20Tumaco.pdf>
- Presidencia de la República. (6 de Agosto de 2016). *Presidente activa Brigada de Desminado que será la más importante del mundo*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160806-Presidente-activa-Brigada-de-Desminado-que-sera-la-mas-importante-del-mundo>
- Presidencia de la República. (25 de Enero de 2018). *Unión Europea y Alta Consejería para el Posconflicto firman contratos para ejecución de proyectos de paz*.

<http://es.presidencia.gov.co/noticia/180125-Union-Europea-y-Alta-Consejeria-para-el-Posconflicto-firman-contratos-para-ejecucion-de-proyectos-de-paz>

UNODC/SIMCI. (Julio de 2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*.

https://docs.google.com/document/d/19Xgb6eTFiW3zK8ZYbuqvxwsHUF5Ru_nQxYNi2fpJtPc/edit

UNODC. (3 de Noviembre de 2017). *Colombia y Naciones Unidas firman acuerdo histórico que liderará la sustitución de cultivos de coca*.

<http://www.unodc.org/colombia/es/colombia-y-naciones-unidas-firman-acuerdo-historico-que-liderar-la-sustitucion-de-cultivos-de-coca.html>

W Radio. (1 de Noviembre de 2017). *Humanicemos, grupo de desminado de las FARC comenzará trabajos en Antioquia*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de

<https://www.lafm.com.co/nacional/humanicemos-grupo-desminado-farc-comenzara-trabajos-antioquia/>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO FINAL “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”

El punto 5 del Acuerdo Final (A.F) se refiere a la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR) (5.1) el cual contiene cuatro temas: Verdad (5.1.1), Justicia (5.1.2), Reparación (5.1.3) y Garantías de No Repetición (5.1.4). Este punto, además, contiene un capítulo sobre el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (5.2) y un acuerdo complementario sobre el SIVJRNR (5.3).

El A.F. (6.1.9) establece que en el calendario de implementación normativa durante el año siguiente a la firma del Acuerdo Final, debían tramitarse de forma prioritaria y urgente las siguientes normas: Ley de Amnistía (a), Acto Legislativo de incorporación a la Constitución de la Justicia Especial para la Paz (JEP) (a), creación de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales (c), Leyes procedimentales de la JEP (e), creación de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas (UBPD) (f), suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP (h). Además, se estableció que durante los 12 primeros meses deberían implementarse normativamente las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, la cual establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (6.1.10 h).

Desde la firma del A.F. y durante el año 2017 se han producido avances de implementación normativa y fáctica en la creación del SIVJRNR y el compromiso con los Derechos Humanos⁷⁹. En desarrollo del Acuerdo se ha logrado un progreso normativo que se concreta así: se expidió el Acto legislativo 01 de 2017 con el cual se incorpora el SIVJRNR a la Constitución Política, el cual fue declarado exequible (parcialmente) por la Corte Constitucional. Se crearon las normas necesarias para la conformación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Se expidió la Ley Estatutaria para la Justicia Especial para la Paz (JEP). Se realizó el proceso de selección de los Comisionados, la directora de la UBPD, los magistrados de la JEP, el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, la directora de la Unidad Especial de Investigación para el

⁷⁹Ver Anexo 1. Ver Cuadro de Normas expedidas en relación con el punto 5

Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales y se produjo la selección de los Juristas expertos extranjeros para actuar como *Amicus Curiae* ante la JEP. También está en funcionamiento la Secretaría Ejecutiva de la JEP, la presidenta de la Jurisdicción ya está adelantando labores de alistamiento administrativo y 30 magistrados ya se encuentran posesionados y trabajando en la generación de condiciones para la formulación de las reglas procedimentales y de funcionamiento interno de esta jurisdicción (Presidencia de la República, 2018).

En el tema de Reparación⁸⁰ se han realizado varios actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva⁸¹, se expidió el Decreto Ley 903 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP” y se desarrollaron varias actividades en torno al Proceso Amplio de Participación. Están pendientes las modificaciones pactadas en el A.F. sobre el fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas y la implementación de otras medidas de este tema.

En términos de los compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos⁸² se construyeron unas recomendaciones y prioridades para el fortalecimiento de la implementación de la política integral de derechos humanos (Marín Ortiz, 2016) y se reportaron avances en la construcción de una ruta metodológica para el diseño del Plan Nacional en Derechos Humanos (Instituto Kroc, 2018), sin que hasta el momento se haya concretado ninguna de las medidas pactadas.

De otro lado, siguen en estudio de la Corte Constitucional: la Ley 1820 de 2016 por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones, los Decretos Ley que organizan la UBPD, la CEV y el de la Defensa Técnica de los integrantes de la Fuerza Pública ante la JEP, así como la Ley estatutaria de la JEP.

⁸⁰El A.F. aborda el componente de Reparación (A.F. 5.3.1) a partir de cuatro elementos generales: i. actos de tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y pedido público del perdón (A.F. 5.1.3.1); ii. acciones concretas de contribución a la reparación (5.1.3.2); iii. medidas específicas para la reparación colectiva (5.1.3.3), rehabilitación psicosocial (5.1.3.4), y restitución de tierras (5.1.3.6), y iv. la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación a víctimas (5.1.3.7).

⁸¹ Ver anexo 2 Actos de Reconocimiento y responsabilidad colectiva

⁸² Este componente incluye la Promoción de una cultura del respeto de los derechos humanos, el Fortalecimiento de los mecanismos de Protección de la labor que desempeñan los defensores de DDHHs y sus organizaciones y la Prevención y protección de los derechos humanos

El presente informe, le da prioridad a tres temas. 1: **Verdad**: en lo atinente a la UBPD, 2: **Justicia**, con relación a: a) la aplicación de las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales para integrantes de las FARC-EP y de las Fuerza Pública y b) el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la JEP; y 3: **Reparación Integral**, particularmente en lo referido a la adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Víctimas.

TEMA 1: VERDAD⁸³

Eventos prioritarios para el informe:

El 4 de abril de 2017 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones” (Congreso, 2017), el cual incorpora el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) a la Constitución Política de Colombia. Uno de los mecanismos de ese Sistema es la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas (en adelante UBPD o Unidad). El 5 de abril del mismo año se expedieron los Decretos 587 “Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.” (Presidencia, 2017), lo que incluye la elección del director/a de la UBPD; y el Decreto Ley 589 “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (Presidencia, 2017). El Acto legislativo 01 del 4 de abril fue declarado exequible por parte de la Corte Constitucional con algunas condicionalidades que no tocan la creación de la UBPD (Corte Constitucional, 2017), mientras que el Decreto Ley 589 está actualmente bajo revisión de la Corte Constitucional⁸⁴.

⁸³ De acuerdo con la nomenclatura de Kroc, el punto 5.1.1 del A.F se desarrolla en el tema Verdad (tema14) el cual contiene dos subtemas: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV), y Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Para este informe se analizará lo que ha ocurrido con la implementación de uno de estos dos mecanismos, atendiendo los criterios de priorización de la STCIV: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón o con ocasión del Conflicto armado. Las disposiciones Kroc relativas a este aspecto: 399, 400, 401, 402, 203, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411.

⁸⁴ El A.F. (5.1.1.2) señala que el Gobierno pondrá en marcha: “una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio, con fuerte participación de las víctimas, para la búsqueda de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Esta Unidad

Entre abril y septiembre el Ministerio de Justicia adelantó algunas gestiones con el fin de ir construyendo la estructura de lo que sería la UBPD. El 26 de septiembre de 2017 el Comité de Escogencia seleccionó a Luz Marina Monzón Cifuentes para asumir el cargo de directora de la UBPD (Comité de Escogencia, 2017).

Sin embargo, al momento de concretar la constitución de la entidad se presentaron diferencias al interior del Estado en relación con la naturaleza, composición y el presupuesto de la entidad, que afectaría las capacidades que ésta pueda tener, lo cual ha retrasado su puesta en marcha. Actualmente las entidades responsables están avanzando en la elaboración de tres Decretos que, se espera, aclaren estos asuntos y habiliten las condiciones para su entrada en funcionamiento en el menor tiempo posible. Cabe señalar que aún no se ha producido el nombramiento formal de la directora. (Monzón L. M., 2018).

Estado de implementación o situación

La creación de la UBPD es un avance con relación a otros mecanismos creados con anterioridad en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Ya se hizo la elección de la directora de la UBPD, y dentro del Decreto de su conformación se establece una serie de competencias que permitirán que esta Unidad pueda coordinar y realizar la búsqueda, localización, recuperación e identificación de personas desaparecidas en razón y con ocasión del conflicto armado. Tendrá el apoyo técnico del Instituto Nacional de *Medicina Legal* y Ciencias Forenses (INMLCF) y de otras entidades públicas. Sin embargo, que la UBPD haya quedado como una entidad perteneciente al Sector Justicia y no de alto nivel con carácter excepcional como se indica en el A.F., y el que después del Decreto y de la elección de la directora de la UBPD, no se haya producido la puesta en marcha de este mecanismo, permite afirmar que este aspecto del A.F. **ha iniciado con avances, con retrasos según lo acordado y en correspondencia parcial.**

tendrá un carácter humanitario y hará parte del SIVJNRN. Gozará de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera para garantizar la continuidad en el tiempo del cumplimiento de sus funciones”. El Decreto contiene a su vez las disposiciones que guiarán su funcionamiento. El art 1 señala que es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal (Presidencia, 2017).

Análisis de Contexto

La conformación de la UBPD no ha tenido mayor trascendencia en medios de comunicación y en debates políticos públicos, a pesar de las numerosas víctimas de desaparición forzada en Colombia, que pueden ser del orden de 60.000⁸⁵. La dimensión de las víctimas da cuenta de la necesidad de que la UBPD funcione eficientemente y así se materialice la premisa del A.F. de poner en el centro el resarcimiento de las víctimas. Algunas organizaciones de víctimas, y la directora de la UBPD han manifestado públicamente su preocupación por las dificultades que ha tenido la conformación de la Unidad, pues puede generar serios problemas en su desarrollo previsto para los próximos 20 años, frustrando así las expectativas de miles de víctimas (Organizaciones, 2018) y (Monzón L. M., 2018).

Es vital tener en cuenta que el SIVJNR tiene en la justicia restaurativa uno de sus pilares lo que implica que en el centro esté la garantía de derechos de las víctimas, incluyendo la revelación de la verdad sobre las personas desaparecidas. Por tanto, las falencias que se presenten en el componente de Verdad dentro del Sistema pueden desequilibrarlo en perjuicio de las mismas víctimas y de la sostenibilidad del A.F.

Análisis del alcance e implicaciones

Es importante subrayar que la etapa de preparación y puesta en marcha de la UBPD es trascendental para el país, pues allí está comprometida la posibilidad de saldar la deuda histórica que se tiene con las víctimas de desaparición forzada. Cabe recordar que en el año 2000 se creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; sin embargo, de conformidad con lo expresado por víctimas de este crimen, esta Comisión no ha sido efectiva para buscar, encontrar e identificar personas desaparecidas, por lo que se espera que con el mecanismo creado por el A.F. se superen esas falencias y por fin se logre el resarcimiento de las víctimas pueda tener un papel protagónico.⁸⁶

⁸⁵Se calcula que pueden ser 60.630 personas desaparecidas entre 1970 y 2015 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

⁸⁶ Según la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos-CCEEU: “gracias a la incidencia y a la iniciativa de las organizaciones de familiares de personas desaparecidas, el Estado Colombiano tiene hoy una profusa legislación, quizás una de las más completas a nivel regional. Sin embargo, a pesar de esta riqueza normativa, la mayor parte de estas Leyes y Decretos no se aplican, quedándose la materialización de los derechos en un plano meramente moral, con poco o ningún impacto en la búsqueda, la verdad y la justicia a que tienen derecho las víctimas y los familiares de las personas dadas por

Enfoques étnico y de género

Si bien la Unidad aún no se encuentra en funcionamiento por lo que no es posible hacer un análisis de fondo sobre la inclusión y desarrollo de los enfoques diferenciales, es importante señalar que el Decreto por el cual se organiza, en el art. 4 sobre el enfoque territorial, diferencial y de género, establece la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado y la aplicación del enfoque de género en todas las fases y procedimientos. A su vez, en el art. 5. 3f incluye el respeto por las tradiciones étnicas al momento de la entrega de los cuerpos esqueletizados. Se requiere crear las condiciones institucionales que permitan poner en marcha estos enfoques y medidas.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes.

En desarrollo de la implementación del Decreto Ley 589 se han presentado dos tipos de controversias entre entidades del Estado y entre estas y las organizaciones de víctimas:

- *La naturaleza de la UBPD.* Se ha señalado que el hecho de que la Unidad esté subordinada al Ministerio de Justicia puede generar fragilidades respecto de los diversos gobiernos que lleguen a la presidencia. Esta diferencia entre lo contenido en el A.F. y en el Decreto, ha dado lugar además a que surjan diversas interpretaciones sobre su naturaleza. Mientras que algunas entidades le otorgan un carácter especial, otras consideran que debe ser del régimen común del ejecutivo, lo cual tiene implicaciones en su solidez presupuestal. La principal implicación de todo esto es que, varios meses después de la selección de su directora, aún no existe el diseño concertado de una estructura para su óptimo

desaparecidas. En Colombia no ha existido una voluntad política real de búsqueda de personas desaparecidas que se vea representada en un accionar articulado de las instituciones del Estado, en la destinación de recursos humanos, económicos y técnicos suficientes para buscar a todas las personas desaparecidas, y en la garantía de participación de las víctimas y las organizaciones en todos los procesos de búsqueda, verdad y justicia. (...). Aunque cuenta para ello con herramientas importantes como el Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU), éstos no se aplican en la práctica, y no existe voluntad política para garantizar la búsqueda seria y sistemática de las personas dadas por desaparecidas” (CCEEU. Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada , 2016, págs. 3, 4)

funcionamiento, ni se encuentran garantizados plenamente los recursos económicos para el cumplimiento de su finalidad. (Monzón L. M., 2018)

- *Diferencias por competencias, funciones y atribuciones que tendrá la Unidad para cumplir con su objeto.* Uno de los aspectos novedosos de la UBPD y que lo diferenciarían de otros mecanismos que han operado en Colombia, radica en su carácter no solo de coordinador, sino también de ejecutor de la labor de recuperación de los restos de las personas, bajo principios humanitarios y extrajudiciales. Sin embargo, existen interpretaciones según las cuales la UBPD debe enfocarse en coordinar las labores de búsqueda, sin que realice funciones que podrían entrar en colisión con competencias de otras entidades como el INMLCF o la Fiscalía⁸⁷. Estos son puntos neurálgicos puesto que, según las organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos, son precisamente estas las herramientas que permitirían cumplir con el cometido de la Unidad. Se está a la espera de la decisión de la Corte Constitucional, en la que se definiría cuál es la interpretación del Decreto en estas materias.

TEMA 2: JUSTICIA⁸⁸

142

1) Amnistías, indultos y tratamientos penales especiales

Eventos prioritarios para el informe

Se expidió la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, mediante la cual se regulan las amnistías e indultos por delitos políticos y los delitos conexos y se adoptan tratamientos especiales diferenciados para agentes del Estado condenados y

⁸⁷ Entre ellas: la posibilidad de acceder a lugares de propiedad privada, el aseguramiento de elementos materiales asociados al cadáver y otros relativos a los informes técnico-forenses, o aún, que realice procedimientos respecto de casos que ya estén en conocimiento de la Fiscalía.

⁸⁸ De acuerdo con la nomenclatura de Kroc, el punto 5.1.2 del A.F se desarrolla en el tema Justicia (tema 15) el cual contiene un subtema: Jurisdicción Especial de Paz. Considerando el gran volumen de aspectos que contiene este subtema, para este informe se analizarán dos elementos relevantes durante este primer año de implementación, de acuerdo con los criterios de priorización de la STCIV, a saber: Amnistías, indultos y tratamientos penales especiales. Disposiciones en la matriz de Kroc relativas a este aspecto: 161, 413, 414, 419, 423, 424, 428, 436, 438, 440, 441, 490, 514, 570, 571 y 572; Desarrollo normativo de la Jurisdicción Especial para la Paz. Disposiciones en la matriz de Kroc relativas a este aspecto: 161, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 449, 492, 493, 494, 495, 570, 571 y 572

procesados por cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. En febrero de 2017, mediante el Decreto Ley 277, se reglamentó el procedimiento para la aplicación de estas amnistías y tratamientos especiales y en el mes de marzo, la Secretaría Ejecutiva de la JEP empezó la elaboración de los listados de postulados (Secretaría Ejecutiva JEP, 2017).

La aplicación de la Ley tuvo múltiples dificultades, por lo cual fue necesario expedir algunos decretos con el objetivo de facilitar y aclarar los procedimientos: el Decreto Ley 700 del 2 de mayo, en el cual se estableció que la dilación u omisión de las solicitudes de libertad condicional en el marco de estas normas pueden dar lugar al *habeas corpus*, el Decreto Ley 706 del 3 de mayo, mediante el cual se reguló un tratamiento especial para los miembros de la fuerza pública que tengan medida de aseguramiento privativa de la libertad, el Decreto Ley 775 del 16 de mayo, por el cual se facultó al Fondo de Defensa Técnica y Especializada del Estado (FONDETEC) para prestar el servicio de defensa técnica a los miembros activos o retirados de la Fuerza Pública ante el SIVJNR, y el Decreto Ley 900 del 29 de mayo, con el cual se reiteró la decisión de suspender las órdenes de captura. De manera concomitante se expedieron los Decretos presidenciales 1096 del 27 de junio de 2017, 1165 del 10 de julio de 2017, 1565 del 25 septiembre de 2017 y 1033 del 12 de junio de 2017 mediante los cuales se aplican amnistías en los términos de la ley 1820/16 (Corporación Solidaridad Jurídica, 2017)

Este marco normativo no logró superar la lentitud de los trámites y las dificultades de la aplicación. Esta situación motivó en el mes de junio de 2017 la declaratoria de desobediencia civil y huelga de hambre en las cárceles por parte de presos pertenecientes a las FARC-EP (FARC-EP, 2017). Problemática que también fue reconocida por la misión de las Naciones Unidas en Colombia la cual hizo en julio un llamado urgente a la solución de esta situación (Naciones Unidas, 2017).

El 19 de julio de 2017 se expidió el Decreto 1252 mediante el cual se establecieron términos para decidir sobre el otorgamiento de beneficios en el marco de esta Ley, conexidades, listados, actas formales de compromiso, entre otros. El 28 de julio de 2017 se expidió el Decreto 1274 en el que se establece la prórroga de las Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) y se establecen medidas para otorgar la libertad condicionada a quienes se encontraban allí bajo privación de la libertad. En esta misma fecha se expide la Resolución Administrativa 285 que otorga el estatus de gestores de paz a 709

guerrilleros que estaban en las cárceles del país para que recuperen su libertad y adelanten tareas en el proceso de reincorporación (Ministerio de Justicia, 2017). Posteriormente esta misma medida se extiende por tres meses más a 375 gestores a los cuales no se les ha resuelto su situación jurídica, mediante la Resolución 375 de 2017. El 18 de diciembre se expidió el Decreto 2125 de 2017, el cual dispone lo necesario para mantener la suspensión de las órdenes de captura para los “exintegrantes de las extintas FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz” (OACP) hasta que sea resuelta su situación jurídica por la JEP, así como la actualización de esa información en las bases de datos de la Policía, la Fiscalía y la Interpol.

Por otro lado, la Ley 1820 de 2016 aún está pendiente de examen por parte de la Corte Constitucional, proceso que fue suspendido en la Corte el 11 de mayo de 2017 (Corte Constitucional, 2017) hasta tanto se decidiera sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, decisión que fue proferida el 14 de noviembre (Corte Constitucional, 2017).

Estado de la implementación o situación

El A.F. (6.1.9) “prioridades para la implementación”, estableció que el Gobierno Nacional garantizaría el trámite “prioritario y urgente” ante el Congreso de la República de un proyecto de Ley de Amnistías, Indultos y tratamientos penales especiales (a), en el cual se integra un título relativo a los tratamientos penales especiales diferenciados para agentes del Estado. Se señaló allí también como prioritaria la tramitación de un proyecto para la suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP o personas acusadas de serlo o de colaborar con dicha organización y la suspensión de los procedimientos de extradición (A.F.6.1.9.h). El A.F. incluyó el texto del proyecto de “Ley de amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales”, el cual quedó consignado como anexo de los Acuerdos del 7 y el 9 de noviembre de 2016 (OACP, 2016, pág. 288). Como corolario de este compromiso, se promulgó la Ley 1820 de 2016, y una serie de Decretos posteriores que la desarrollaron y complementaron⁸⁹, y que han traído los siguientes resultados:

De 14.178 ex miembros de las FARC-EP, 12.451 han sido acreditados por la OACP. 1.727 aún están en proceso de examen administrativo o judicial o se encuentran a la espera de sus documentos de identidad (Consejo de Seguridad

⁸⁹ Anexo 3 Ver descripción normativa Amnistías, Indultos y tratamientos especiales

de Naciones Unidas, 2017). Entre el 3 de marzo de 2017 y el 22 de diciembre de 2017 el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) entregó un listado de 3.779 guerrilleros privados de la libertad para ser beneficiados con la Ley de Amnistía, de los cuales 3.041 fueron acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Hasta el 22 de diciembre de 2017, 3.550 personas (93%) habían suscrito las actas de compromiso de colaboración y 3.239 (78%) habían recibido beneficios por cuenta de la Ley 1820 y las normas que la desarrollan (Secretaría Ejecutiva JEP, 2017).

Según información suministrada por el partido político FARC, del listado entregado, a corte 25 de enero de 2018, 2.972 excombatientes se encontraban con excarcelación efectiva, incluyendo gestores de paz. Siguen privados de la libertad 637 excombatientes. (FARC, 2018)

Por parte de los agentes del Estado, el Ministerio de Defensa elaboró un listado a 22 diciembre de 2017 de 1.944 miembros de la fuerza pública a ser beneficiados con tratamientos penales especiales, de los cuales, 1.771 (91%) han suscrito las actas de compromiso de colaboración y, hasta esa misma fecha, habían sido beneficiados 1.180 (61%) de ellos (Secretaría Ejecutiva JEP, 2017).

Vale decir aquí que, si bien la OACP ha declarado cerrado el listado para las FARC-EP, el listado de agentes de la fuerza pública sigue abierto, por lo cual el porcentaje de avance muestra diferencias importantes.

De esta forma, se ha impulsado y generado un marco normativo para implementar otorgamientos de amnistías, indultos, libertades condicionadas y tratamientos penales especiales y se ha avanzado en su aplicación. Sin embargo, aunque la Ley se tramitó de forma prioritaria en el marco del procedimiento legislativo especial llamado *fast-track*, ésta dispuso que su aplicación se daría en un término no mayor a 10 días a partir de su entrada en vigor (Art. 19), lo cual no se ha cumplido pues la aplicación de la normativa para la concesión de los beneficios ha sido lenta y compleja.

Así las cosas, en cuanto a la implementación normativa en relación con las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales, podría afirmarse que la acción ha **iniciado con avances, a tiempo y en correspondencia con lo acordado**. Sin embargo, la lentitud de la aplicación ha generado alta incertidumbre e inseguridad jurídica en los destinatarios de las medidas y dificultades para el inicio de otros componentes del proceso de reincorporación de los excombatientes, tales como, participación política y acceso a medidas de

reincorporación socioeconómica. De allí, que la aplicación fáctica de las normas merezca una valoración diferente. En este caso, estamos ante un factor que ha ***iniciado con avances, pero con gran lentitud y prolongado retraso en la ejecución***, en tanto ya se han comenzado a desarrollar procesos de excarcelaciones y se han concedido amnistías y tratamientos especiales, pero aún falta un volumen alto de personas a quienes no se les ha resuelto esta situación.

Análisis de Contexto

Es necesario señalar que las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales, están condicionadas a la realización de aportes a la verdad, la reparación y la no repetición. También hay un listado de conductas que se excluyen de estas medidas: delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores (A.F. 5.1.2. I. Numeral 40).

En este sentido, la Ley 1820 de 2016 es más rigurosa con respecto a leyes del mismo tipo aprobadas en procesos de paz anteriores (Ley 35 de 1982, Ley 77 de 1989, Decreto 206 de 1990 y Ley 241 de 1995). Esto se debe al posicionamiento reciente que ha alcanzado en el país la exigencia de los derechos de las víctimas y de manera particular a la entrada en vigencia del Estatuto de Roma. No obstante, ya que la aplicación práctica de estas medidas es una responsabilidad de jueces y fiscales, se han generado retrasos propios de las dificultades estructurales de la rama judicial como la acumulación de procesos judiciales por resolver, el desconocimiento de las normas sobre amnistías e indultos, la falta de recursos financieros, técnicos y humanos, así como el reflejo de los debates políticos e ideológicos nacionales en los criterios de los jueces.

De otro lado, siendo ésta la primera vez que se admite la necesidad de la aplicación de tratamientos penales especiales para miembros de la Fuerza Pública sobre los hechos del conflicto, existen prevenciones y debates desde diferentes instancias sobre las implicaciones de legitimidad y seguridad jurídica de estas medidas sin precedentes en nuestro país y a la luz de experiencias como las de Argentina y Chile. Teniendo en cuenta que la Corte Penal Internacional estará atenta al proceso, se cuestiona especialmente si los compromisos que están siendo asumidos por los integrantes de la Fuerza Pública para recibir

tratamientos penales especiales, se ajustan a los estándares internacionales y a los derechos de las víctimas.

Análisis del alcance e implicaciones

La Ley 1820 de 2016 corresponde a un compromiso de nivel macro entre las partes, pues fundamenta las condiciones de seguridad jurídica para la reincorporación de los miembros de las FARC-EP y los tratamientos especiales para la Fuerza Pública. Su retraso, en particular para la FARC, ha generado pérdida de confianza en el conjunto de la implementación, pues existe una larga historia de incumplimiento de acuerdos y asesinatos de excombatientes desmovilizados y el incumplimiento en este primer paso no genera buenas proyecciones en los demás. (ODDR, 2010).

La implementación de la Ley es necesaria para avanzar en el proceso de implementación del SIVJNR, especialmente con los aportes a la verdad por parte de quienes sean investigados y procesados en la JEP, así como, con los compromisos en materia de desminado humanitario y sustitución de cultivos. Los avances en esta materia tienen además una implicación directa en la implementación de los puntos 2 y 3 sobre participación política y fin del conflicto, especialmente en lo relativo a los procesos de reincorporación y garantías de seguridad.

Enfoques étnico y de género

Se han presentado serias críticas a la no inclusión de la perspectiva de género en la Ley 1820 de 2016 y en los decretos que la desarrollan, lo cual se reflejó en la falta de condiciones para las mujeres gestantes y lactantes que fueron trasladadas al pabellón Simón Trinidad (El Espectador, 2017). Se subraya la muerte del bebé prematuro de una de las excombatientes en abril de 2017, la cual, denuncia la FARC, se encontraba privada de la libertad en el Buen Pastor a la espera de que se le concedieran los beneficios de excarcelación en el marco del A.F. Cabe añadir que actualmente permanecen privadas de la libertad 16 mujeres en diferentes instituciones carcelarias (FARC, 2018).

En relación con el tema étnico, se registran actualmente 12 indígenas privados de la libertad a solicitud de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), y se está a la espera de la resolución de su situación, particularmente porque algunos de ellos han expresado no tener intención de regresar a sus cabildos (FARC, 2018). Estos

dos elementos son significativos de los desafíos que existen aún sobre la inclusión del enfoque diferencial en este asunto.

Elementos de interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes

Además de los inconvenientes que se han evidenciado en la aplicación del marco normativo, en la actualidad, la principal controversia entre las partes corresponde a las diferencias que han surgido sobre la consolidación de los listados y la acreditación de los excombatientes. El 25 de septiembre de 2017 el Alto Comisionado para la Paz anunció que desde el 15 de agosto se consideraban cerrados los listados de postulados de las FARC-EP para la acreditación por esa oficina (OACP, 2017). Para las FARC, esta fue una decisión unilateral contraria al A.F. que determina que la elaboración de tales listados no concluirá “hasta que se hayan terminado de examinar por la Sala de Amnistía e indulto de la JEP la situación legal de todos los integrantes de las FARC EP”. Así mismo la FARC ha hecho serios cuestionamientos en relación con las deterioradas condiciones humanitarias de quienes permanecen en las cárceles y el homicidio de 12 ex prisioneros políticos que develan las debilidades de su proceso de reincorporación (FARC-EP, 2017).

Los principales reparos por parte de organizaciones de víctimas y de defensa de derechos humanos frente a las garantías para los derechos de las víctimas en el marco de la aplicación de las amnistías, indultos y tratamientos especiales han sido: i. La participación limitada de las víctimas o sus representantes durante su discusión y aprobación en el Congreso de la República y en las distintas etapas procesales (Corporación Jurídica Yira Castro, 2017); ii. La falta de concreción de garantías a las víctimas para la obtención de la verdad y la reparación (Cajar, Coeruropa, Movice, 2017); y iii. El exceso de prerrogativas en los efectos de la renuncia de la persecución penal (OACNUDH, 2017).

2. Oportunidades de mejoramiento continuo y retos

- Considerando que la lentitud y las dificultades que se han presentado en la aplicación de la Ley 1820 de 2016 han derivado en que aún quede un número considerable de personas en prisión, es urgente tramitar rápidamente las solicitudes de amnistías, indultos y tratamientos especiales que se encuentran represadas. Para ello se

debe resolver en el menor tiempo las diferencias existentes sobre el cierre del listado de la FARC e insistir en la constitución de los mecanismos idóneos para que los jueces tengan a mano las condiciones jurídicas, técnicas y logísticas necesarias para ejercer esta labor, así como una adecuada defensa técnica para quienes la requieran.

- Es decisivo avanzar rápidamente en la elaboración de las normas procedimentales y normativas internas de la JEP y ponerla en marcha en el menor tiempo posible, en particular la sala de amnistías, para que pueda resolver todos los casos sobre amnistías y tratamientos especiales que en este momento requieren con urgencia de los pronunciamientos de esta jurisdicción. Ello contribuiría positivamente a disminuir la incertidumbre tanto de excombatientes como de las víctimas respecto al cumplimiento de sus deberes en el marco del SIVJRNR.
- Es urgente dinamizar rutas claras y confiables para el proceso de tránsito de quienes van saliendo de las cárceles para su ingreso al proceso de reincorporación, de tal suerte que mantengan su compromiso con el SIVJRNR, así como garantizar las condiciones humanitarias de quienes siguen en las cárceles y la seguridad de los excombatientes que han salido de éstas.
- Es necesario trabajar en el mejoramiento de los sistemas de información al interior de la rama judicial y, de manera especial, en la construcción de canales de comunicación y articulación entre la Justicia Ordinaria, la JEP y la JEI. Ello en tanto fue evidente durante el primer año que insuficiencias en este sentido pueden afectar hondamente la adecuada implementación en este tema.
- Finalmente, es imperativo continuar el trabajo pedagógico con los funcionarios de la rama del poder judicial con competencia en las medidas del acuerdo de paz, respecto a los contenidos, alcances y normatividad vigente, que les permita actuar de manera coherente con el A.F.

2) Desarrollo normativo de la Jurisdicción Especial de Paz

Eventos prioritarios para el informe

i) *En relación con la selección de funcionarios y puesta en marcha de la Jurisdicción*

El Secretario Ejecutivo de la JEP fue designado el 26 de enero de 2017 por parte del jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, en desarrollo del Acuerdo Especial de Ejecución del 19 de agosto de 2016 anexo al A.F. (Misión de la ONU en Colombia, 2017). El 18 de abril se constituyó el Comité de Escogencia del SIVJNR en desarrollo del Decreto 587. El 4 de julio se iniciaron los procesos de selección para Magistrados de la JEP, directores de la Unidad de Investigación y Acusación, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y los Juristas expertos extranjeros para actuar como *Amicus Curiae* ante la JEP (A.F. 5.1.2 III), los cuales ya han sido designados.

La presidenta de la JEP fue escogida el 26 de septiembre de 2017 y el 15 de enero de 2018 se posesionaron 30 de los 38 magistrados seleccionados (Presidencia de la República, 2018). Actualmente se encuentran creando las condiciones para avanzar en las regulaciones procesales y de funcionamiento interno. Por su lado, el 16 de enero de este mismo año, el Fiscal de la JEP anunció que priorizaría tres temas: delitos de violencia sexual, daño ecológico y reclutamiento de menores (El Tiempo, 2018).

ii) *En relación con la normatividad aplicable*

El A.F. definió entre las prioridades para la implementación normativa el Acto Legislativo y las Leyes procedimentales para la creación y funcionamiento de la JEP (A.F. 6.1.9 b, e). Los contenidos del Acto Legislativo quedaron establecidos en el Acuerdo del 9 de noviembre de 2016 anexo al AF⁹⁰. Como corolario se

⁹⁰ Este AL es la columna vertebral del sistema de justicia para la paz establecido por las partes en el punto 5 del A.F. Crea un título de disposiciones transitorias en la Constitución, elevando a rango constitucional sus disposiciones. Los asuntos sobre los que se ocupa son: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, Extradición,

expidió el Acto Legislativo 01 de 4 de abril de 2017 (A.F.6.1.9 a). Luego, se realizaron de manera casi paralela, el estudio por parte de la Corte Constitucional del Acto Legislativo⁹¹ y el debate y aprobación en el Congreso de la Ley Estatutaria que lo reglamenta⁹² (A.F.6.1.9 e).

Estado de la implementación o situación

Tanto la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo⁹³ como la expedición de

Participación en Política, Normas Aplicables a los Miembros de la Fuerza Pública para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y Prevalencia del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

⁹¹Tras expedirse el AL 01, el 4/04/17, la Corte Constitucional convocó el 5 de julio a audiencia pública a diferentes sectores para escuchar sus apreciaciones. Entre ellas, al Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, así como algunas organizaciones de la sociedad civil y expertos en el tema. En octubre comenzó su estudio a partir de la ponencia presentada por el magistrado Luis Guillermo Guerrero y dictó sentencia (C-674/17) el 14/11/17, decisión conocida mediante el Comunicado No. 55 de esta misma fecha. Aún no ha sido publicado el texto completo del fallo judicial por lo que este análisis se ha realizado a partir de este Comunicado.

⁹²La Ley “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial de Paz” establece los principios, competencia material, personal y temporal, estructura, funciones del Tribunal para La Paz y la de las tres salas que componen la JEP. El proyecto fue radicado el 1/08/17 y tuvo audiencia pública el 11/09/17. El 15/11/17 el Senado lo aprobó el incluyendo algunas proposiciones que causaron controversia, entre ellas, la introducción de impedimentos para magistrados por su actividad en DDHH. El día 20/11/17 se radicó en Cámara la ponencia del proyecto, el cual se discutió el día 21/11/17. Este proyecto revirtió las modificaciones más controvertidas aprobadas en el Senado. Posteriormente, en la conciliación, fueron reintroducidas las modificaciones sobre nuevos requisitos para los magistrados. Actualmente la Ley se encuentra en revisión de la Corte Constitucional. Además del AL 01 de 2017 y de la Ley Estatutaria de la JEP se expidieron varios Decretos más, entre ellos el Decreto Ley 903 del 29/05/17 sobre destinación parcial de bienes y el Decreto 1592 del 29/09/17 “Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz”.

⁹³En este examen la Corte determina, entre otros asuntos, que: i. se debe enviar a la jurisdicción ordinaria los casos de delitos de ejecución permanente de presentarse incumplimientos a las condiciones del sistema, ii. Remitir a órganos competentes los casos que comprometan el fuero presidencial y los demás fueros constitucionales a excepción del penal militar, así como el de generales y almirantes, iii. La sujeción a las reglas generales establecidas en la Constitución y la Ley del régimen de selección y revisión de tutelas por la Corte Constitucional, iv. Resolución de los conflictos de competencia entre la JEP y las demás jurisdicciones mediante los mecanismos generales dispuestos en la Constitución y la Ley, v. la comparecencia estrictamente voluntaria de terceros y agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública, vi. La aplicación del mismo régimen de terceros civiles a agentes del Estado que no pertenecen a la fuerza pública. vii. Habilitación para la participación política de excombatientes de las FARC de manera paralela al cumplimiento de sanciones de la JEP.

la Ley estatutaria⁹⁴ eran necesarias para continuar el proceso de implementación del A.F., por lo que este desarrollo normativo y constitucional ha sido visto como uno de los más grandes avances alcanzados en el marco del *fast-track*. En efecto, se reconoce positivamente la inclusión de medidas para la realización de los derechos de las víctimas en lo concerniente a su participación efectiva en los procesos judiciales mediante la incorporación de algunas garantías procesales, sustanciales y probatorias, así como para su adecuada reparación (A.F. 5.1.2 II No. 20). Sin embargo, los impactos generados por los cambios introducidos al A.F. han generado incertidumbre entre las partes, las víctimas y la ciudadanía en general.

Por tanto, se considera que este punto de la implementación ha **iniciado con avances, a tiempo por cuanto alcanzó a ser emitida en el marco del *fast-track*, pero sin correspondencia a causa de los cambios introducidos** tanto por la Corte Constitucional en el estudio del Acto Legislativo, como por el Congreso de la República en la expedición de la Ley estatutaria. Algunos de los cambios que se realizaron modifican componentes estructurales del Acuerdo, entre ellos: la inclusión de condiciones concurrentes para el establecimiento de la responsabilidad del mando (AF5.1.2 II No.44), la imposibilidad de investigar y procesar a todos los actores que participaron en el conflicto (AF5.1.2 II No 32, III No.48h,50 y 60), la aplicabilidad de sanciones ordinarias a quienes cometan delitos sexuales graves contra niños, niñas y adolescentes, o que el tribunal deje de ser órgano de cierre (AF5.1.2 III No.46,52,65 y AF5.1.2 I No.9). Todos estos, aspectos que van en detrimento de los elementos sustanciales pactados en el A.F.

Es necesario subrayar que estas modificaciones no se concertaron entre las partes, y que los cambios se produjeron en el marco de discusión con las demás ramas del poder público. Es importante tener presente que aún no puede darse por concluido este aspecto del A.F. porque actualmente esta Ley está en examen de exequibilidad en la Corte Constitucional, la cual emitirá su concepto al respecto.

⁹⁴ La Ley Estatutaria contiene 162 artículos, en los que se señala la naturaleza, los principios, el tratamiento diferenciado, la competencia, los derechos de las víctimas, los delitos de violencia sexual, la entrada en funcionamiento y su término, las amnistías y libertades, la estructura general de la JEP, los procedimientos, el proceso de reconocimiento de responsabilidad, los requisitos para ser magistrado e inhabilidades, del gobierno y administración de las JEP, la estructura orgánica, el régimen contractual, laboral y disciplinario, las sanciones, la extradición, la dosificación y los recursos y acciones.

Análisis de Contexto

Esta normatividad se erige como una nueva posibilidad de implementar un proceso de justicia transicional en Colombia, teniendo como antecedente inmediato la Ley 975 de 2005 denominada de “Justicia y Paz”, con la cual se desarrolló el proceso de negociación con los grupos paramilitares. Un modelo de justicia que trajo numerosos aprendizajes y permitió conocer algunos elementos de verdad, pero que resultó ciertamente insuficiente para abordar la complejidad del conflicto colombiano.

Es sustancial reseñar que el estudio constitucional del Acto Legislativo y la expedición de la Ley Estatutaria de la JEP estuvieron enmarcados en un contexto complejo. De un lado, se hicieron evidentes las dificultades del Gobierno Nacional para mantener en orden las coaliciones partidistas en el Congreso, lo cual significó una disminución importante del ritmo de los debates durante el segundo y último periodo del *fast-track*. En particular, se hizo clara la desalineación de algunos partidos que llevaron a obstaculizar el trámite en el Congreso y cuyas proposiciones, en algunos casos, desvirtuaron los compromisos establecidos en el A.F. Al tiempo, la realización permanente de observaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación desató fuertes polémicas y complejizó los debates. De otro lado, la proximidad de las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República en el que el proceso de paz ha dejado de ser un tema central para algunos políticos, siendo remplazado discursivamente por las problemáticas relacionadas con la corrupción, ha aumentado las dificultades de esta corporación para sacar adelante las reformas normativas necesarias para la implementación del A.F.

Análisis de los alcances e implicaciones

El SIVJRNR (A.F.5.1) es uno de los elementos fundamentales del Acuerdo. En particular, la JEP (A.F.5.1.2) provee un modelo de justicia prospectiva basada en una visión restaurativa, que busca el equilibrio necesario entre la paz y la justicia, en donde prevalezcan los derechos de las víctimas y las garantías de no repetición, más allá del endurecimiento de las sanciones y la retribución por los delitos. Por ello, cualquier alteración a ese delicado equilibrio puede generar el debilitamiento del proceso de paz y crear incertidumbre y desconfianza. Además, puede afectar la realización de los derechos de las víctimas y ampliar la posibilidad de que se generen nuevas violencias y victimizaciones en el país.

Se trata de un tema con alcance macro, con una normativa de rango constitucional que crea una institucionalidad de nivel nacional, pero también con alcance meso y micro, en tanto la aplicación del sistema repercute en la situación particular de los excombatientes y en su relación con las comunidades.

Enfoques étnico y de género

Esta jurisdicción tiene el reto de contribuir con la justicia de género, así como el reconocimiento a los derechos étnicos. Es positivo el nombramiento de un porcentaje amplio de mujeres y miembros de grupos étnicos como magistrados y magistradas de la JEP -de 51 magistrados el 53% son mujeres, el 10,53% son afrocolombianos y el 10,53% indígenas- (Comité de Escogencia, 2017). Se estima también positiva la inclusión de derechos de las víctimas en casos de violencia sexual y la creación dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de un equipo de investigación especial para estos casos (A.F.5.1.2 III No.67 y AF6). Empero, aún es temprano para evaluar si estos mecanismos, así como el enfoque de género incluido en la normatividad, tendrán el desarrollo adecuado.

En relación con las comunidades étnicas, la Corte ha destacado que no se surtió la consulta previa sobre el mecanismo para resolver conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena en el Acto Legislativo, lo cual demuestra los desafíos que aún quedan en la materia.

En ambos casos, género y etnia, se espera que, en desarrollo de sus funciones, la implementación de la Jurisdicción incluya medidas afirmativas para mujeres y comunidades LGTBI, y obre en concordancia con el reconocimiento y respeto por las comunidades étnicas, particularmente su derecho a la consulta previa.

Elementos de Interés para el pronunciamiento

Si bien mediante la declaratoria de exequibilidad del AL 01 de 2017 y la expedición de la Ley Estatutaria, se brindó estabilidad y certeza al proceso de implementación y desarrollo legislativo de la JEP, la sentencia (C-674/17. M.P. Luis Guillermo Guerrero- Comunicado No. 55) y el contenido de la Ley Estatutaria, han dado lugar a serias controversias, en tanto algunos de sus elementos han sido identificados como contrarios a algunos contenidos del A.F. A continuación, se reseñan algunos de ellos:

1. Controversias entre las partes

- *Declaratoria de constitucionalidad del art. 24 transitorio sobre responsabilidad del mando:* Uno de los asuntos más polémicos del Acto Legislativo fueron los criterios y contenidos frente a la responsabilidad del mando en lo atinente a las Fuerzas Militares. Sobre este punto se pronunciaron diversas organizaciones académicas, de militares y víctimas, así como la Fiscal de la Corte Penal Internacional. La polémica giró en torno a los criterios que deben guiar a los magistrados para determinar tal responsabilidad. Mientras sectores próximos a las Fuerzas Militares se inclinaban por un listado de requisitos restrictivo de las posibilidades de endilgar estas responsabilidades, sectores más cercanos a las víctimas esperaban que estos criterios se sujetaran al régimen más amplio establecido en el artículo 28 del Estatuto de Roma para la materia. Finalmente, al parecer la Corte se inclina por avalar el régimen restrictivo de requisitos para definir el “mando y control efectivo” incluido en el Acto Legislativo, el cual exige la concurrencia de elementos como: que la conducta punible haya sido cometida dentro del área de responsabilidad asignada a la unidad bajo su mando, la capacidad legal y material de hacer cumplir las órdenes, la capacidad efectiva de ejecutar operaciones y la capacidad material y directa para tomar medidas de prevención o represión de conductas punible bajo su mando. Esta afirmación, inferida del silencio de la Corte sobre este aspecto, ha conllevado a una sensación de desprotección e impunidad para las víctimas quienes esperaban que se pudiera, vía JEP, conocer la verdad sobre el alcance de la participación de altos mandos militares en los delitos de competencia de la JEP⁹⁵.

⁹⁵ Cabe señalar que este debate comienza el 24 de noviembre de 2016 cuando el Gobierno Nacional, mediante un comunicado público, anuncia el alcance del AF respecto de los agentes de Estado, en el que modifica este aspecto en relación al texto original discutido en la mesa de conversaciones. (Presidencia de la República, 2016). Sobre esta polémica se han pronunciado, entre otros: Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI, 2017); Rodrigo Uprimny (2017); DEJUSTICIA (2017); el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, 2014); CODHES (2017); la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE, 2017); el Diálogo Intereclesial por la Paz (DiPaz, 2017); el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE, 2017).

- *Sujeción de la JEP a la Corte Constitucional y la Justicia Ordinaria.* Según el A.F uno de los elementos sustanciales de la JEP se centraba en la posibilidad de que esta jurisdicción administrara justicia de manera transitoria y autónoma, y que conociera de manera preferente y exclusiva sobre todas las demás jurisdicciones, las conductas de su competencia (art. 5 Acto Legislativo AL). Sin embargo, los pronunciamientos de la Corte referidos a que: i. la selección y revisión de tutelas en las que se establece que el mecanismo propuesto por el Acto Legislativo hace inoperante el control de constitucionalidad y establece “una suerte de intangibilidad de las decisiones de la JEP anulando la supremacía de la CP”; ii. el régimen para la resolución de conflictos de competencia entre la JEP y otras jurisdicciones propuesto por el Acto Legislativo, sustituye la independencia judicial, se opone radicalmente a la imparcialidad y elimina la posibilidad de una autoridad judicial imparcial, y iii. que el régimen sancionatorio que crea una comisión para la adopción de medidas de este orden anula el principio de separación de poderes y suprime la garantía de imparcialidad, ha sido visto por diversos sectores como el resquebrajamiento del carácter autónomo y preferente consignado explícitamente en el A.F. (5.1.2 numeral 9, 46). Es importante señalar que se trata de uno de los puntos más criticados por la FARC, para quienes esto contraría lo pactado y el esfuerzo por la creación de un régimen con autonomía propia que permitiera “superar el régimen de impunidad que se deriva de la justicia ordinaria”, la cual, consideran, ha actuado de “forma parcial” y como “herramienta de guerra” dentro del conflicto (FARC, 2017)⁹⁶.
- *Eliminación de terceros y agentes del Estado civiles:* La JEP fue concebida como un mecanismo de justicia que permitiera pasar de un estado de guerra a uno de paz respetando unos estándares de justicia aceptables para las víctimas. Por ello uno de los principales debates, en cuanto a su órbita de acción, fue la inclusión de la posibilidad de llamar a todos los actores del conflicto, incluidos

⁹⁶ Otras reacciones incluyen la Carta abierta al Secretario General de la ONU escrita por Rodrigo Londoño (2017), y el Comunicado sobre la Sentencia de la Corte Constitucional escrito por las FARC (2017).

terceros y agentes del estado civiles para responder judicialmente, contribuir a la verdad y reparar a las víctimas. Ello con excepción de los expresidentes de la República, caso en la cual la JEP, tras una verificación inicial, debía correr traslado a su juez natural. Sobre este aspecto la Corte tomó tres decisiones que modifican esta visión: i. la obligatoriedad de remitir automáticamente a la justicia ordinaria los casos que comprometen a presidentes y su extensión a todos los funcionarios con fuero constitucional, ii. la voluntariedad para la comparecencia de terceros y agentes del Estado civiles y iii. La aplicación del mismo régimen de los terceros (ej: empresarios, terratenientes), a los agentes del Estado civiles (por ejemplo: ministros, gobernadores, congresistas). Estas adecuaciones, si bien establecen en la jurisdicción ordinaria la vía idónea para seguir estos procesos en caso de que no exista tal voluntariedad, generan escepticismo por los altos índices de impunidad que históricamente han prevalecido cuando se trata de investigar las presuntas responsabilidades de personas con poder económico y político en el país. En suma, la JEP tendría competencia exclusiva sobre excombatientes de las FARC y Fuerzas Militares⁹⁷.

- *Habilitación de la Participación política de las FARC:* Otro de los asuntos que más generaron polémica en este estudio fue la posible inhabilidad para la participación política de excombatientes que no se hubiesen sometido a la JEP. Mientras que, para unos, esta inhabilidad daría al traste con la intención del acuerdo de paz de “cambiar balas por votos”, considerado el fundamento central del A.F., para otros resultaba insólito y ampliamente desventajoso para las víctimas que excombatientes pudiesen estar en el Congreso sin haber cumplido con sus sanciones. En este sentido la Corte señaló que: i. es obligatorio que los sancionados contribuyan a la consecución de los objetivos al SIVJNR ii. se encuentran suspendidas temporalmente las inhabilidades constitucionales y

⁹⁷Carta de 139 organizaciones de víctimas, de derechos humanos y de 42 personalidades, dirigida a la Fiscal de la Corte Penal Internacional, el presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición de las Víctimas; Carta de Rodrigo Londoño Timo a la señora Fiscal de la Corte Penal Internacional, 18 Noviembre 2017, <https://www.farc-ep.co/comunicado/http-www-farc-ep-co-comunicado-carta-de-rodrigo-londono-timo-a-la-senora-fiscal-de-la-corte-penal-internacional-html.html>.

legales derivadas de condenas penales y sanciones disciplinarias, entre ellas la de ser elegido, condicionada al cumplimiento progresivo y de buena fe de las obligaciones derivadas del A.F. y del Acto Legislativo; iii. las certificaciones que se requieren para la inscripción de candidatos de las FARC en las que conste su pertenecía a esta organización, serán expedidas por la JEP y las certificaciones del compromiso que ellos asumen de someterse al SIVJNR serán emitidas por el Secretario Ejecutivo de la JEP; y que iv. la JEP puede adoptar medidas que hagan compatible el cumplimiento de funciones en cargos de elección popular con las sanciones que se impongan, cumpliendo con sus objetivos de disuasión, retribución, rehabilitación y restauración. De esta forma, la Corte impuso la verificación de algunos condicionamientos no previstos originalmente y avaló la participación política de excombatientes de las FARC, con lo cual se avanzó en la firma de las actas de sometimiento a la JEP y la inscripción de los candidatos de las FARC a los próximos comicios.

- *Otros aspectos controversiales* introducidos por el Congreso en el trámite de la Ley son: la creación de inhabilidades para ser magistrados de la JEP a quienes durante los últimos cinco años, hayan ejercido la representación judicial en actuaciones relacionadas con el conflicto armado, hayan desarrollado acciones contra el Estado por violaciones a los derechos humanos o interpuesto acciones internacionales en esta misma materia, lo cual constituye una abierta contradicción con los requisitos establecidos para el proceso de selección establecido por las partes, en el cual se exige experiencia y conocimiento en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; la pérdida de beneficios a quienes hayan cometido delitos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes sin que esto estuviese pactado en el A.F.; la inclusión de criterios insuficientes, limitados y vagos para la escogencia de personas y casos a procesar en la JEP, su aplicación solamente en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, y la insistencia de la sistematicidad como elemento para la calificación de graves crímenes de guerra, modificando la definición clásica de crimen de guerra.

2. Oportunidades de mejoramiento Continuo y retos

- Es imperativo mantener el espíritu del A.F. en las decisiones constitucionales, legislativas y reglamentarias que aún falta tomar sobre la JEP. En particular, se espera que la Corte Constitucional preserve la centralidad de los derechos de las víctimas, que procure la inclusión de todos los actores que han tenido responsabilidad en el conflicto para que proporcionen verdad plena y reparen a sus víctimas, que consoliden la seguridad jurídica necesaria para hacer el tránsito a la vida civil de todos los excombatientes y que ajuste a la Constitución los demás aspectos que pudieron haber sido modificados en su paso en el Congreso. También es importante que al interior de la JEP se desarrollen reglamentos y procedimientos que preserven la garantía de los derechos y la participación de las víctimas, al tiempo que faciliten la cabal realización de la función para la que fue creada.
- La integralidad del SIVJRNR es una característica fundamental. Por lo tanto, es necesaria la articulación entre la CEV, UBPD y la JEP, comprendiendo que se trata de un sistema en el que sus diferentes componentes deben actuar de manera colaborativa en función de alcanzar la paz y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto. Para el cumplimiento de este propósito es necesario superar las barreras normativas y políticas que hacen dispendiosa e ineficiente la articulación entre las diferentes instancias públicas.
- En este mismo sentido, es importante alentar a los diferentes órganos e instituciones competentes para agilizar el funcionamiento pleno de la JEP y de todo el SIVJRNR, y que así, en el menor tiempo posible, comiencen a desarrollarse todos los procesos concernientes a la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación integral para las víctimas del conflicto armado.
- Es imperioso también trabajar en la armonización y articulación entre la JEP y la jurisdicción ordinaria y mejorar la comunicación y el flujo de información entre órganos y entidades como jueces, fiscales, policía, etc. Al tiempo, es perentorio avanzar en la puesta en marcha de la JEP, respetando el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas en la construcción de las diferentes medidas legislativas que les afecten, así como, en generar los mecanismos de coordinación, articulación y armonización entre la

- JEP y la Jurisdicción Especial indígena.
- Es necesario trabajar en la generación de mecanismos para que la JEP tenga acceso a los territorios y a las víctimas que viven en los lugares más apartados del país, y que existan condiciones jurídicas, técnicas, metodológicas y logísticas adecuadas para la participación efectiva de las víctimas, incluyendo programas de atención psicosocial y de protección, en especial para mujeres víctimas de violencia sexual.
 - Es fundamental también rechazar cualquier tipo de estigmatización o persecución a los defensores de derechos humanos a partir de la creación de inhabilidades inconstitucionales que los excluyan de la posibilidad de ser magistrados de la JEP, y respaldar el trabajo realizado por el Comité de Escogencia, resaltando la paridad de género en la constitución de la jurisdicción, la presencia de grupos étnicos que se dio en su conformación y la designación de una mujer en la Presidencia de esta.
 - Por último, es necesario fortalecer los procesos pedagógicos asociados a la JEP para que la ciudadanía conozca los alcances de esta jurisdicción, aumente la comprensión de su trabajo contra la impunidad y mejore la percepción sobre la importancia y legitimidad del A.F.

TEMA 3: REPARACIÓN INTEGRAL⁹⁸

Eventos prioritarios para el informe

j) Sobre el fortalecimiento participativo de la Política de Atención y

⁹⁸ Según la nomenclatura de Kroc, el punto 5.1.3 de A.F. se encuentra en el tema Reparación (tema 16): Medidas de reparación Integral para la construcción de paz, el cual incluye 6 subtemas relativos a: i. actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva (A.F. 5.1.3.1) y acciones concretas de contribución a la reparación (5.1.3.2); ii. reparación colectiva (5.1.3.3); iii. rehabilitación psicosocial (5.1.3.4); iv. procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior (5.1.3.5); v. medidas sobre restitución de tierras (5.1.3.6); y vi. adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación a víctimas (5.1.3.7). De acuerdo con los criterios de priorización de este informe, se analizará lo relacionado con el subtema vi. Relativo a la Adecuación y Fortalecimiento Participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas en el marco del fin del conflicto y a la Reparación materia de las víctimas. Disposiciones en la matriz de Kroc relativas a este aspecto: 458, 459, 460, 461 y 462.

reparación integral a víctimas

Durante los meses de marzo y abril de 2017 se realizó un proceso de compilación de propuestas de las víctimas denominado “Proceso amplio de participación” (A.F.5.1.3.7) (UARIV, 2017). En este proceso estuvieron presentes más de 3 mil personas y se realizaron cerca de 30 reuniones preparatorias en 13 ciudades de Colombia⁹⁹.

El 26 de abril, fueron seleccionadas 19 personas que conforman la Veeduría del Proceso Amplio de Participación para acompañar la gestión de esas propuestas. Durante el 2017, la Veeduría y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) han trabajado conjuntamente en la creación de una ruta metodológica para revisar y gestionar las propuestas hechas por las víctimas en el marco del Proceso (UARIV, 2017). Durante este trabajo conjunto se han identificado profundas diferencias entre las partes sobre el alcance que cada cual espera de la reforma a la Ley 1448 de 2011 y a la Política Pública sobre víctimas.

También es importante señalar que, de manera paralela a este proceso de participación, y particularmente por las críticas que se hicieran a la falta de representatividad y a la poca claridad del mecanismo, organizaciones sociales y las plataformas de derechos humanos han abierto espacios de incidencia directa con la UARIV, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la CSIVI componente FARC, con el propósito de presentar propuestas para una eventual reforma a la Ley 1448 de 2011 referente a la reparación de las víctimas y la restitución de tierras (Organizaciones Sociales, 2017).

Entre los temas propuestos para incluir en la reforma se encuentran: aumento de presupuesto, apertura del RUV, ampliación del universo de víctimas, reconocimiento de las víctimas en el exterior, modificaciones a los componentes de rehabilitación, reparación colectiva y retornos, vigencia temporal de la Ley, cambios en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a víctimas SNARIV, entre otros (FARC, 2017).

Estado de la Implementación o situación

El A.F. aborda el componente de Reparación (5.1.3) y dispone el fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, su adecuación a las

⁹⁹Popayán, Florencia, Mocoa, Ciénaga, Arauca, Apartadó, Cúcuta, Medellín, Villavicencio, Cartagena, Santa Marta, Cali, Bogotá y en Quito, donde se recogieron 2.493 propuestas para el fortalecimiento a la implementación de la política pública (UARIV, 2017).

necesidades y oportunidades del nuevo contexto y el aseguramiento de su contribución a la convivencia, la no repetición y la reconciliación (5.1.3.7). En este marco se plantea la celebración de un proceso amplio de participación con las víctimas y sus organizaciones con el propósito de recopilar y discutir las propuestas para definir tales ajustes y reformas y se espera que, como resultado de este proceso de participación, el Gobierno Nacional haga las modificaciones necesarias.

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras, constituyó el sistema general para la protección, asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto en el país. El acuerdo para la adecuación y el fortalecimiento de la política de atención a víctimas (A.F.5.1.3.7) dispone realizar los ajuste y reformas normativas necesarias para: adecuar la Política a lo acordado en el sub-punto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del A.F.; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución.

Durante el año 2017 no ha sido presentado ante el Congreso un proyecto de reforma de la Ley 1448 de 2011, ni han sido expedidos Decretos para su reforma o reglamentación en términos de adecuación de la política pública. Cabe decir, sin embargo, que a la Ley 1448 se le han hecho algunas modificaciones relativas a menores de edad como el Decreto Ley 671 de 2017 relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz y el Decreto Ley 891 de 2017 sobre el proceso de restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de las FARC-EP. Estas modificaciones no se derivan del proceso amplio de participación. Hay que señalar que la Unidad de Víctimas ha presentado propuestas sobre posibles reformas, las cuales, sin embargo, no se han consolidado en proyectos de Ley o de Decretos reglamentarios (UARIV, 2017).

Por tanto, la inclusión en el A.F. de disposiciones para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de atención y reparación a las víctimas, la constitución de un proceso de participación y la creación de un espacio de veeduría para acompañarlo, constituyen avances importantes para el reconocimiento de los derechos de las víctimas en el acuerdo de paz. La realización de un proceso amplio de participación y la construcción de propuestas

en el marco de este proceso, son aspectos que se identifican como positivos.

No obstante, la falta de concreción de estos avances en los ajustes y reformas necesarias de la política pública, especialmente de la Ley 1448 de 2011, constituye un retraso en la implementación y un incumplimiento del calendario para los primeros 12 meses (A.F. 6.1.10 h). Este retraso en la toma de decisiones sobre este punto y el cierre del mecanismo del *fast-track* sin que se abordara ningún proyecto al respecto, generan descontento y desconfianza entre las víctimas y sus organizaciones sobre el cumplimiento en la implementación del acuerdo del principio de centralidad de las garantías de los derechos víctimas.

En consecuencia, se puede estimar que este aspecto del acuerdo **ha iniciado con avances y con retrasos a pesar de su priorización en el A.F.**, por cuanto, si bien se llevó a cabo el proceso amplio de participación, efectuándose varios encuentros donde se recogieron las propuestas y se constituyó la veeduría para hacer seguimiento, la reforma a la política pública finalmente no se ha concretado (Veeduría Nacional, 2017). No fue expedida ninguna modificación normativa con este objetivo ni en el marco del *fast-track*, ni de manera ordinaria. Vale la pena además alertar sobre la especial atención que debe ponerse en relación con la correspondencia de las propuestas con lo establecido en el A.F en lo sucesivo, toda vez que las víctimas y sus organizaciones han manifestado su inconformidad con las propuestas presentadas por el gobierno.

Análisis de Contexto

La política de atención a víctimas en Colombia ha sido el resultado de un proceso largo y complejo de exigibilidad de derechos. Del reconocimiento a la población desplazada mediante la Ley 387 de 1997, a la expedición de la Ley 1448 de 2011 fue necesaria la declaratoria de un “estado de cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel Cepeda) y una serie de modificaciones y adaptaciones para acercar las disposiciones de la política pública a los autos de seguimiento de esta Corporación. En este sentido, se ha podido avanzar los últimos 20 años en el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

De manera concomitante, se han desarrollado mecanismos para la participación efectiva de las víctimas, por lo que hay un agregado político y social importante de líderes y lideresas interesados profundamente en la construcción de las políticas

que las afectan.

Sin embargo, se trata de una política pública y una normatividad valorada actualmente como limitada y defectuosa, en particular por la falta de recursos económicos para su implementación, los problemas de articulación entre la nación y los territorios, así como la deficiencia en la calidad de algunos de los programas que desarrolla, entre otros asuntos (Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, 2017). De allí que el acuerdo para realizar una reforma a esta política pública en el marco del A.F., fue recibida con esperanza por parte de las víctimas quienes de manera temprana se empezaron a preparar para participar activamente del proceso. Motivación que se encuentra actualmente debilitada por los retrasos en la expedición de las normas que la modifican y por el precario proceso de participación desarrollado para este tema.

Análisis de los alcances e implicaciones

Por lo anterior se comprende el deterioro de la legitimidad del acuerdo en parte de la población víctima, quienes habían concentrado sus esperanzas en que por la vía del A.F. las condiciones y los avances en los procesos de atención y reparación se iban a concretar. Considerando que se trata de una reforma de nivel macro, que terminará, afectando directamente la cotidianidad de las víctimas, esta situación podría eventualmente generar poca credibilidad y participación en los territorios donde vive la población victimizada en el país, dificultando la implementación de los acuerdos y disminuyendo el interés en la construcción de la paz.

Pero, además, el no realizar los cambios normativos necesarios para que se adapte al resto de aspectos del A.F., como la reforma rural o la participación política, podría profundizar, no solamente la desarticulación de la diversidad de planes, proyectos y programas del Estado colombiano en las zonas más apartadas, sino que sería regresivo para las víctimas en tanto se les excluye del reconocimiento de sus derechos como víctimas del conflicto en el marco de la aplicación del A.F. Con ello, también, se pondría en entredicho la idea de que son el centro del acuerdo.

Enfoques étnico y de género

El marco de la Política Pública de Atención y reparación a víctimas ha incluido desde sus orígenes los enfoques diferenciales de género y etnia, si bien los

resultados son disímiles y no carentes de espacios importantes de mejoramiento. Las organizaciones de mujeres han construido propuestas específicas para el fortalecimiento del enfoque de género y las modificaciones necesarias que deben realizarse a la Ley de víctimas para su cabal cumplimiento. Entre las propuestas se destacan: la creación de un programa para la reparación Integral para mujeres víctimas de violencia sexual, el reconocimiento del impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres en la reparación colectiva, el fortalecimiento en el proceso de implementación de los procesos de rehabilitación a través de una atención integral psicológica desde una perspectiva psicosocial, la habilitación de condiciones para que las mujeres retornadas o reubicadas desarrollen su proyecto de vida, el reconocimiento del despojo realizado a las mujeres y las necesarias medidas para la restitución de sus tierras, así como el reconocimiento de otras afectaciones y su reparación integral y, la creación de garantías de no repetición acordes con el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres. (GPAZ, 2017).

De otro lado es importante subrayar que, si bien en el proceso de participación se encontraban representantes de comunidades afrodescendientes e indígenas, esto no sule un mecanismo de consulta previa idóneo. De allí que sea necesario que las modificaciones que se realicen a la norma se construyan de manera concertada con los pueblos étnicos, en el ejercicio de este derecho.

Elementos de Interés para el pronunciamiento

1. Controversias entre las partes

Durante el proceso amplio de participación, adelantado con el fin de proponer posibles modificaciones a la Ley, se identificaron dos momentos importantes de tensión y diferencias en varios aspectos temáticos:

- En primer lugar, las discrepancias sobre el alcance del punto 5.1.3.7. Por un lado, la Unidad de Víctimas planteó que las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 solo debían darse en relación con los cuatro aspectos mencionados literalmente en el A.F.: reparación colectiva, restitución de tierras, retornos para población desplazada y víctimas en el exterior y reparación psicosocial, mientras que, por otro lado, las organizaciones de víctimas reclamaban una revisión integral de la política pública (Organizaciones Sociales, 2017). Esta diferencia generó gran tensión, en

particular por las metodologías que se utilizaron para el desarrollo del proceso de participación.

- En segundo lugar, la decisión del Gobierno nacional de no presentar la reforma de la Ley 1448 en el marco del *fast-track*, como quedó establecido en el calendario de implementación normativa para los primeros 12 meses, y la no expedición de ninguna norma sobre este asunto durante el primer año de implementación del acuerdo; han generado incertidumbre y desconcierto de las víctimas que consideraban indispensable avanzar rápidamente en este tipo de medidas (Organizaciones Sociales, 2017).
- Ahora bien, en relación con las temáticas más controversiales durante el proceso amplio de participación se identificaron: i. la tensión entre reparación colectiva y reparación individual y particularmente, los énfasis presupuestales que se le darán en lo sucesivo, ii. una propuesta de reforma presentada por la Unidad de Restitución de Tierras considerada por las víctimas como regresiva para sus derechos (Organizaciones Sociales, 2017); iii. Las diferencias en el alcance entre las propuestas de transformación en las políticas de salud, particularmente la de salud mental, en relación con el actual modelo del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI); iv. el no reconocimiento particular del desplazamiento transfronterizo y la migración forzada internacional como nuevo hecho victimizante; y v. La falta de claridad sobre el presupuesto necesario para continuar su aplicación.

2. Oportunidades de mejoramiento continuo y retos

- Considerando que uno de los componentes de implementación más esperados por las víctimas durante este primer año era la reforma a la política pública encargada de su atención y reparación, en lo cual se registran avances muy bajos, es indispensable agilizar el diseño e implementación de esta reforma en correspondencia con las propuestas de las víctimas, evitando cualquier tipo de regresividad y garantizando su participación efectiva de acuerdo con los enfoques diferenciales de etnia, género, edad y discapacidad.
- Es necesario también trabajar para que estas reformas, y en general la política pública para víctimas, se encuentre en armonía y articulación con las demás medidas emanadas del SIVJRNR, particularmente con el desarrollo del trabajo de la CEV, la UBPD y la JEP, de tal suerte que las víctimas puedan reconocer la

- implementación del A.F. desde la integralidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.
- Reconociendo las debilidades de la política actual para víctimas y con el objeto de que este aspecto del A.F. cumpla su propósito, es decisivo aumentar significativamente la capacidad institucional y presupuestal en el marco de esta reforma, y de manera puntual, profundizar el trabajo de articulación entre las entidades competentes del nivel nacional y entre estas y aquellas del nivel territorial.
 - En relación con el proceso amplio de participación, hay que señalar que las víctimas han identificado deficiencias metodológicas y de convocatoria por lo que, para el diseño e implementación de la reforma a esta política, es necesario vincular a todos aquellos sectores y territorios que no tuvieron una representación adecuada. Esto también implica necesariamente la realización de las consultas previas requeridas con los grupos étnicos para avanzar en el mejoramiento de la política pública aplicable a estas comunidades.
 - De otro lado, con el propósito de hacer visible la existencia de la veeduría conformada por las víctimas en el marco del proceso amplio de participación y mandatada en el A.F., es necesario que la institucionalidad responsable de estos temas atienda las preocupaciones planteadas y verifique la inclusión de las iniciativas de las víctimas en las transformaciones que se hagan a la política pública.
 - Por último, es necesario estar atentos a articular de manera adecuada la Política para víctimas, en particular en relación con los procesos de reparación colectiva, retornos de población desplazada y víctimas en el exterior y restitución de tierras a las políticas que se emanen del punto 1 sobre reforma rural del A.F.

BIBLIOGRAFIA

Documentos citados

- Acuerdo Final. (2016). www.altocomisionadoparalapaz.gov.co. Recuperado el 19 de Enero de 2018, de www.altocomisionadoparalapaz.gov.co: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Cajar, Coeruropa, Movice. (2017). Concepto Ley 1820 de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.”.
- CCEEU. Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada. (2016). Recomendaciones y propuestas de las víctimas, organizaciones de derechos humanos y especializadas. Recuperado el 15 de Diciembre de 2017, de coeuropa.com.co/si-a-la-paz-sin-desaparecidos/
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Lanzamiento informe sobre desaparición forzada. Recuperado el 15 de Diciembre de 2017, de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/lanzamiento-de-informe-nacional-de-desaparicion-forzada>
- Comité de Escogencia. (2017). Listado de personas seleccionadas como Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y como Magistrados/as de la Jurisdicción Especial para la Paz. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de http://www.comitedeescogencia.com/resource/1506728694000/CE_comunicados_3/Anexo_entrega_UBPD_JEP.pdf
- Comité de Escogencia. (2017). www.comitedeescogencia.com. Recuperado el 10 de 12 de 2017, de http://www.comitedeescogencia.com/resource/1506728694000/CE_comunicados_3/Anexo_entrega_UBPD_JEP.pdf
- Corporación Solidaridad Jurídica. (2017). INFORME: 1 AÑO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA. Recuperado el 2 de 02 de 2018, de <http://solidaridadjuridica.org/?p=5719>
- GPAZ. (2017). Siete propuestas básicas para la reforma del régimen de reparación para víctimas, punto 5.1.3 del Acuerdo de Paz, en materia de reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de Sisma Mujer: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/06/10-05-17-Siete-propuestas-punto-5.1.3.-sobre-mujeres.pdf>
- Kroc Institute for International peace studies. (2017). Informe Actualizado sobre el estado de implementación del acuerdo de paz en Colombia: 1 de diciembre de 2016 - 31 de agosto de 2017. Bogotá.
- Marín Ortíz, I. (2016). RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO ACTUAL Y LAS PRIORIDADES DEL PAÍS EN EL MARCO

DEL POST CONFLICTO Y LA PAZ.

Autos y Sentencias de la Corte Constitucional

Corte Constitucional. (2017). Auto 230 de 2017. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/A230-17.htm>

Corte Constitucional. (2017). Comunicado 55. Recuperado el 12 de Diciembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2055%20comunicado%2014%20de%20noviembre%20de%202017.pdf>

Corte Constitucional. (2017). Comunicado No 55 del 14 de noviembre de 2017. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2055%20comunicado%2014%20de%20noviembre%20de%202017.pdf>

Decretos y leyes

Congreso. (2017). Acto legislativo 01. Bogotá, Colombia.

Presidencia. (2017). Decreto 587. Bogotá, Colombia.

Presidencia. (2017). Decreto 588. Bogotá, Colombia.

Presidencia. (2017). Decreto 589 Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20589%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República. (2016). Recuperado el 05 de 02 de 2018, de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161124-Comunicado-Gobierno-Nacional>

Presidencia de la República. (2017). Decreto 2125 del 18 de diciembre de 2017 Recuperado el 25 de 12 de 2017, de Presidencia de la República: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202125%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Páginas web (Prensa y Comunicados)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Presidente pide perdón por genocidio de la UP. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/presidentepide-perdon-por-genocidio-de-la-up>

CNN. (2016). Las FARC piden perdón por el daño causado por los secuestros. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <http://cnnespanol.cnn.com/2016/09/12/las-farc-piden-perdon-por-el-dano-causado-por-los-secuestros/>

Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448. (2017). Comunicado de prensa. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Comunicado%20conjunto.pdf>

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (27 de 12 de 2017). Informe del Secretario

- General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.
- Corporación Jurídica Yira Castro. (2017). CJYC junto a otras organizaciones denunciaron ante la CIDH la falta de participación de las víctimas en la JEP. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <http://cijiracastro.org.co/actualidad/comunicados/cjyc-junta-otras-organizaciones-denunciaron-ante-la-cidh-la-falta-e-participacion-de-las-victimas-en-la-jep/>
- El Espectador. (2017). El acto de perdón de un sector de la iglesia que busca el apoyo del papa. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/el-acto-de-perdon-de-un-sector-de-la-iglesia-que-busca-el-apoyo-del-papa>
- El Espectador. (2017). Los actos de perdón tras el acuerdo de paz. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <https://colombia2020.elespectador.com/politica/los-actos-de-perdon-tras-el-acuerdo-de-paz>
- El Espectador. (2017). Maternidad condicionada. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de Colombia 2020: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/maternidad-condicionada>
- El Tiempo. (2018). Reclutamiento de niños para ser raspachines, prioridad para la JEP. El Tiempo, pág. Justicia. Recuperado el 02 de 02 de 2018, de <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/entrevista-con-el-fiscal-de-la-jep-giovanni-alvarez-171434>
- FARC. (2017). Comunicado CSIVI: “Se hace necesaria una reforma en materia de reparación a víctimas”. Recuperado el 19 de 12 de 2017, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/comunicado-csivi-se-hace-necesaria-una-reforma-en-materia-de-reparacion-a-victimas.html>
- FARC. (2017). Comunicado: Reflexiones sobre la sentencia de la Corte Constitucional. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de FARC: <https://www.farc-ep.co/comunicado/comunicado-reflexiones-sobre-sentencia-de-la-corte-constitucional.html>
- FARC, E. t.-d. (2018). Amnistías e Indultos. (V. Samudio, Entrevistador) Bogotá.
- FARC-EP. (2017). La paz se construye en libertad. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/la-paz-se-construye-en-libertad.html>
- FARC-EP. (2017). Las discrepancias se resuelven en la CSIVI, no en la prensa. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <https://www.farc-ep.co/comunicado/las-discrepancias-se-resuelven-en-la-csivi-no-en-la-prensa.html>
- Ministerio de Justicia. (2017). Gobierno firma resolución que permite el estatus de Gestores de Paz a 709 reincorporados de las FARC. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3131/Gobierno-firma-resoluci%C3%B3n-que-permite-el-estatus-de-Gestores-de-Paz-a-709-reincorporados-de-las-Farc.aspx>

- Misión de la ONU en Colombia. (2017). Carta de Jean Arnault a Néstor Correa. Recuperado el 25 de 12 de 2017, de https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/carta20sr.20nestor20raul20correa-2_0.pdf
- Moncada Zapata, A. M. (2017). Las restricciones a la contratación estatal en época de garantías electorales. Recuperado el 21 de 01 de 2018, de <https://www.ambitojuridico.com/administracion-publica/las-restricciones-la-contratacion-estatal-en-epoca-de-garantias-electorales>
- Monzón, L. M. (2018). La desaparición forzada no aparece en la agenda política. Recuperado el 17 de Enero de 2018, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/unidad-de-busqueda-de-desaparecidos-en-colombia-aun-no-empieza-a-funcionar/553856>
- Naciones Unidas. (2017). La Misión de la ONU en Colombia hace un llamado urgente a la solución de la situación de los presos de las FARC-EP. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <https://unmc.unmissions.org/la-misi%C3%B3n-de-las-naciones-unidas-en-colombia-hace-un-llamado-urgente-la-soluci%C3%B3n-de-la-situaci%C3%B3n-de>
- OACNUDH. (2017). Intervención Audiencia Pública ante la Corte Constitucional sobre la Ley 1820 de 2016. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=Ei1xHjGERmk>
- OACP. (2017). Comunicado sobre los listados de nombres entregados por las FARC. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2017/Septiembre/comunicado-sobre-los-listados-de-nombres-entregados-por-Farc.aspx>
- OACP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado el 25 de 12 de 2017, de Oficina del Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- ODDR. (2010). DDR y acciones violentas (2008-2009). Recuperado el 12 de 12 de 2017, de http://www.bdigital.unal.edu.co/2213/1/DDR_yAccionesviolentas2008-2009.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). “El primer reconocimiento es que hemos tenido en este país durante 52 años una guerra”: Sergio Jaramillo. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/septiembre/El-primer-reconocimiento-es-que-hemos-tenido-en-este-pais-durante-52-anos-una-guerra-Sergio-Jaramillo.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado para la paz. (2016). Buscando el Perdón: Acto de reconocimiento de responsabilidad de las FARC por el secuestro y asesinato de los diputados del Valle. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de se recordó al subintendente de la Policía Carlos Alberto Cendales, quien murió al intentar frustrar la acción de las FARC en la Asamblea Departamental, y se reivindicó el

- buen nombre de Sigifredo López, quien estuvo secuestrado durante siete años
- Organizaciones Sociales. (2017). Organizaciones Sociales, de Derechos Humanos y de Víctimas exigen un mayor compromiso del Congreso con la implementación y hacen un llamado urgente a que la reforma a la ley de víctimas sea en los términos de lo pactado en La Habana. Recuperado el 12 de 12 de 2017, de CODHES: <http://www.codhes.org/index.php/9-espacio-internacional/239-ley-de-victimas-debe-ser-reformada-segun-acuerdo-de-pa?templateStyle=8>
- Organizaciones Sociales. (2017). Proyecto de Reforma a la Ley 1448 de 2011. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de Movimiento de Víctimas: <http://www.movimientodevictimas.org/sites/default/files/Proyecto%20de%20Reforma%20a%20la%20Ley%201448%20de%202011.pdf>
- Organizaciones Sociales. (2017). Una Tutela para salvar la Paz. Recuperado el 26 de 12 de 2017, de <http://www.movimientodevictimas.org/?q=content/una-tutela-para-salvar-la-paz>
- Presidencia de la República. (2018). Presidente Santos posesionó a magistrados de la JEP. Recuperado el 17 de 01 de 2018, de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180115-Presidente-Santos-posesiono-a-magistrados-de-la-JEP>
- Salazar, S. (2017). Santrich: “FARC han hecho no menos de 10 actos de reconocimiento de responsabilidades”. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de Colombia Check: <https://colombiacheck.com/chequeos/santrich-farc-han-hecho-no-menos-de-10-actos-de-reconocimiento-de-responsabilidades.html>
- Sánchez G, G. (2015). Yo estuve en el acto de reconocimiento de las FARC ante víctimas de Bojayá. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/yo-estuve-el-acto-de-reconocimiento-de-farc-victimas-de-articulo-607766>
- Secretaría Ejecutiva JEP. (2017). Balance suscripción de actas aplicación Ley 1280 de Amnistía y Tratamientos Especiales. Recuperado el 25 de 12 de 2017, de @SE_JEP: https://twitter.com/SE_JEP/status/944256041423949826
- Sputnik. (2017). Estado colombiano reconoce responsabilidad de las Fuerzas Armadas en masacre de 1998. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201709011072013736-bogota-crimen-reconocimiento-asesinato/>
- UARIV. (2017). "Evaluaremos cada propuesta recibida en Proceso Amplio de Participación": Alan Jara. Recuperado el 14 de Diciembre de 2017, de Unidad para las Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion/evaluaremos-cada-propuesta-recibida-en-proceso-amplio-de-participacion-alan-jara/34776>
- UARIV. (2017). “Acto de perdón es un avance para la reconciliación y la reparación de Granada”. Recuperado el 14 de 12 de 2017, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/acto-de-perdon-es-un-avance-para-la-reconciliacion-y-la-reparacion-de-granada/39347>

- UARIV. (2017). Importantes avances en reparación colectiva presenta Unidad para las Víctimas a veedores del Proceso Amplio de Participación. Recuperado el 19 de 12 de 2017, de Unidad de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion/importantes-avances-en-reparacion-colectiva-presenta-unidad-para-las-victimas-veedores>
- UARIV. (2017). Más de dos mil propuestas para fortalecer la política de atención y reparación a las víctimas. Obtenido de Unidad de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion/mas-de-dos-mil-propuestas-para-fortalecer-la-politica-de-atencion-y-reparacion-las>
- Veeduría Nacional. (2017). Carta dirigida a Organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos presentes y Subdirección de Participación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Reuniones-Entrevistas con organizaciones

- Instituto Kroc, C. (2018). Reunión de Seguimiento Garantías de no Repetición. (V. Samudio, Entrevistador)
- Monzón, L. M. (2018). UBPD. (V. Samudio, & A. Ballesteros, Entrevistadores) Bogotá.
- Organizaciones. (2018). Reunión con Organizaciones de Víctimas y Defensoras de Derechos. (STCIV, Entrevistador)

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 DEL ACUERDO FINAL: “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN”

El Punto 6 del A.F. “Implementación Verificación y Refrendación”, estipula medidas para contribuir a garantizar la implementación del A.F., incluyendo: mecanismos de seguimiento, impulso y verificación (6.1), instrumentos para organizar y planificar la implementación de todos los acuerdos (6.1.1); mecanismos internacionales de verificación y acompañamiento (6.3 y 6.4) y medidas para garantizar la transparencia en el proceso de implementación (6.1.5).

Igualmente, este punto contempla las prioridades para el primer año de implementación (6.1.9, 6.1.10 y 6.1.11) y las medidas afirmativas o cláusulas para garantizar los derechos de los pueblos étnicos en el proceso. Por último, con el fin de hacer pedagogía, el A.F. establece una serie de herramientas para la comunicación y divulgación de los contenidos del A.F. (6.5).

En materia de implementación, verificación y refrendación del A.F. se constató la producción normativa reseñada en el Anexo 1.

En términos generales, el estado de implementación del Punto 6 es: **iniciado con avances, con algunos retrasos según lo establecido en el A.F., y en correspondencia parcial con lo acordado.**

174

1. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

1.1 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, IMPULSO Y VERIFICACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN (A.F. 6.1)

Una de las bases sobre la que se garantiza la integridad de la implementación del A.F., así como la continuidad y sostenibilidad en este proceso, es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. (6.1). Esta Comisión tiene como objetivos la 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; y recibir insumos de instancias encargadas de la implementación (6.1.b.).

1.1.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional y representantes de las FARC instalaron la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. (CSIVI) el 2 de diciembre de 2016. El Gobierno oficializó esta instancia mediante el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016.
- El 1º de diciembre de 2016 inició el proceso de implementación formal del A.F. (Día D).

1.1.2 Estado de implementación

En términos generales, el estado de implementación del subtema relativo a la CSIVI es: **iniciado con avances, a tiempo y en correspondencia total con lo acordado.**

El 2 de diciembre de 2016 el Gobierno Nacional y las FARC, en proceso de transición a la vida civil, instalaron la CSIVI en cumplimiento oportuno al A.F. (6.1.a). Con el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016, el Gobierno oficializó esta instancia y designó su composición: el Alto Comisionado para la Paz, el Ministro del Interior, y el Alto Consejero para el posconflicto, por parte del componente Gobierno; por el componente de las FARC, fueron designados el antiguo jefe del equipo negociador, Luciano Marín Arango, alias "Iván Márquez", Victoria Sandino y Jesús Santrich, cumpliendo así con el A.F. que estipula que la CSIVI tendrá tres representantes por cada parte firmante del Acuerdo.

La CSIVI conformó equipos técnicos para la discusión y trabajo en todos los puntos del A.F. Ésta ha sesionado cerca de 150 veces y ha conocido y tramitado diferencias o problemas surgidos en la implementación en los 6 puntos del A.F. Durante este primer año su trabajo estuvo concentrado en la producción normativa requerida para dar marcha al A.F., el proceso de ubicación en las Zonas Veredales y la Dejación de Armas, garantías de seguridad, el Plan Marco de Implementación, el ajuste de cronogramas en varios puntos y en temas prioritarios de reincorporación política y socioeconómica. La Secretaría Técnica corrobora el cumplimiento de los objetivos y las principales funciones que el A.F. asignó a la CSIVI (6.1.b y 6.1.6).

Dentro de los resultados de la CSIVI se incluye la puesta en marcha y el diseño de pautas de funcionamiento de ciertas instancias que no estaban desarrolladas completamente en el A.F. y requerían mayor especificidad y direccionamiento por parte de la CSIVI. Dichos acuerdos quedaron consignados en:

- *Protocolo de Funcionamiento de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).*
- *Protocolo de Funcionamiento del Apoyo Técnico (AT) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).*
- *Lineamientos Componente de Acompañamiento Internacional.*

La ST reconoce que la buena voluntad del Gobierno y de las FARC ha permitido superar las controversias presentadas y las demoras en un proceso complejo de implementación de un acuerdo de paz. En ningún momento, las controversias o dificultades presentadas han supuesto la paralización del proceso de implementación. La CSIVI ha demostrado que es un mecanismo por medio del cual se logran solucionar las diferencias y promover la implementación.

No obstante este importante ambiente de resolución de dificultades e impulso a la implementación, la ST conoce que se ha incrementado en los meses recientes el número de diferencias entre el Gobierno y los representantes de las FARC en diversas instancias de trabajo conjunto. También la ST conoce que ha disminuido el número de sesiones entre Gobierno y representantes del partido FARC en la CSIVI y demás instancias, de acuerdo a información suministrada por CSIVI-FARC.

El A.F. estipula que el Gobierno será el responsable de la implementación del A.F. (6.1) y desde la CSIVI se ha acompañado e impulsado dicha implementación, la cual inició formalmente el 1º de diciembre de 2016 (designado como el “Día D”). Si bien hay algunos puntos que por la secuencia requerida en la implementación, que no fue completamente prevista en el A.F., presentan menos progreso que otros, no hay ninguno que no presente avances.

De manera general puede asegurarse que las dificultades en materia de implementación se adscriben a alguna o varias de las siguientes problemáticas: ajustes importantes en materia de lo implementado en contraste con el espíritu de lo acordado, las tardanzas por parte del Gobierno en la presentación de los proyectos de ley y las serias dificultades que han tenido que superarse durante su trámite y aprobación en el Congreso, sumado a la sentencia de la Corte Constitucional, que permitió que el Congreso pudiera modificar el contenido del A.F. y que han terminado por generar cambios importantes al espíritu de éste, modificando su propósito o limitando su alcance.

1.1.3 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

La ST destaca que diferentes aspectos de la implementación iniciaron antes de la refrendación del A.F. vía Congreso en diciembre de 2016: el cese bilateral del 29 de agosto de 2016; medidas para la pronta salida de menores de edad de las filas de combatientes de las FARC; el inicio de programas piloto de desminado humanitario, el pre-agrupamiento en puntos transitorios de miembros de las FARC, y el inicio de medidas tempranas relacionadas con la ubicación de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado.

El trabajo directo entre los representantes de las FARC y del Gobierno Nacional para la solución de controversias y la discusión de diferencias sobre la implementación, muchas veces técnico, mantiene la naturaleza de negociación directa sin mediación que hubo en La Habana, pero puede fortalecerse con otros mecanismos de solución de diferencias que contempla el A.F.

En este sentido, la ST recuerda al Gobierno y al partido FARC que cuentan con la disposición de los Verificadores Internacionales José Mujica y Felipe González para explorar salidas que den solución a las diferencias que entre las dos partes no logren resolverse.

La ST hace un llamado al Congreso y a la Corte Constitucional para que en sus respectivos trámites se mantenga el contenido, alcance y propósitos del A.F.

La ST reafirma la preocupación manifestada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018), según la cual la participación de las mujeres en algunos órganos clave de implementación es débil. Por ejemplo, en el Consejo Nacional de Reincorporación CNR no hay ninguna mujer, solo una en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y una en la CSIVI.

1.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN (A.F. 6.1.1)

El Plan Marco de Implementación (PMI) busca “garantizar la implementación de todo lo acordado” al traducir el A.F. en un instrumento de planeación que permite la operacionalización de los compromisos de éste en forma de políticas públicas, planes, programas y proyectos. El PMI contiene así el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de los todos los acuerdos, así como su priorización, secuencia, institución responsable y fuentes de financiación.

1.2.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional presentó en abril de 2017 al interior de la CSIVI un primer borrador del PMI. Esta era una visión inicial de las bases en una presentación, no desarrollada plenamente y con indicadores básicos.
- La CSIVI instaló en junio de 2017 mesas técnicas conjuntas para estudiar los componentes del PMI. En estas mesas se inició el trabajo sobre la base de 100 indicadores. Al finalizar, el PMI cuenta con más de 480 indicadores, lo que demuestra un esfuerzo importante en el trabajo técnico de la CSIVI para planear la implementación de forma conjunta, así como de las instituciones estatales que acompañan dicho proceso.
- El 23 de junio de 2017 se presentó la primera versión acabada del documento de PMI a la CSIVI.
- La ST conoció en diciembre de 2017 que el Gobierno Nacional y el componente de las FARC en la CSIVI habrían alcanzado un acuerdo respecto al PMI. No obstante, éste contiene salvedades del componente FARC en la CSIVI y aún el PMI no ha sido publicado para conocimiento de la ciudadanía.

1.2.2 Estado de implementación

La ST considera que el estado de implementación de los compromisos asociados a este subtema es: **iniciado con avances, con grandes retrasos en relación al plazo establecido en el A.F. y en correspondencia parcial** con lo pactado.

En materia de cumplimiento de la presentación del PMI, el cual debía darse “dentro de los cuatro meses siguientes” a la constitución de la CSIVI, sobre la “base de un borrador presentado por el Gobierno Nacional”, la ST conoció que las partes en la CSIVI llegaron a un acuerdo sobre el PMI en noviembre de 2017, siete meses después de lo estipulado por el A.F. para la aprobación de este documento.

A la fecha de este informe, el documento final del PMI no se ha hecho público, de modo que su contenido no ha sido conocido por parte de la ST. No obstante, este informe presenta algunas de las preocupaciones del componente FARC, a las que la ST tuvo acceso.

Una preocupación manifestada por el componente FARC en CSIVI es que el PMI basa sus estimaciones presupuestarias en el cálculo de \$129.5 billones (precios constantes de 2016) incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la implementación del A.F. para los próximos 15 años.

Al respecto, el A.F. (6.1.11) enfatiza que en los municipios con presencia de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (antes ZVTN) el Gobierno implementará un plan de acción inmediata, y en el marco de la CSIVI podrán proponerse otros municipios que cumplan los criterios para la implementación de estos planes. Como lo ha señalado CSIVI-FARC, esto supone un esfuerzo fiscal adicional para el Gobierno Nacional.

Una segunda diferencia presentada por CSIVI FARC hace referencia a la vigencia del PMI. El A.F. (6.1.1), estipula que el período será de 10 años. Sin embargo, la información a la que tuvo acceso la ST sugiere que el PMI está diseñado a 15 años, por lo cual este compromiso no cumple con lo pactado en La Habana e implica que el Decreto 691 de 2017 que crea el Fondo Colombia en Paz, deberá ser modificado para ampliar su vigencia. Esto supondría una ampliación del plazo de ejecución del A.F.

Del mismo modo, esto supone que será necesario hacer reformas a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), que permitirá que el Plan Cuatrienal de Implementación y su respectivo Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de garantizar la estabilidad financiera y administrativa de lo acordado en los próximos 15 años. Esto, en cumplimiento al A.F. (6.1.9) que estipula se deben hacer modificaciones en las “Normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación” (6.1.9.j) y “las Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporados al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia” (6.1.9. k).

Una tercera salvedad realizada por el componente FARC en la CSIVI es la falta de inclusión de indicadores de resultados y la construcción de metas trazadoras para cada uno de los programas y compromisos.

Por último, la ST quiere destacar que una carencia señalada por el componente FARC en la CSIVI, es que, hasta el momento, el PMI no parte de una línea base para la mayoría de sus acciones, lo cual implica que en el mediano y largo plazo será difícil medir el impacto que tendrían los planes y programas del A.F. y

diferenciar su atribución a la terminación del conflicto y al Acuerdo en sí de las demás políticas públicas.

I. Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos (A.F. 6.1.2 y 6.1.3)

A. Reforma al Sistema General de Regalías

En cumplimiento con el A.F. (6.1.2), el 8 de septiembre del 2017 el Gobierno Nacional sancionó el Acto Legislativo 04 de 2017 que modifica el Sistema General de Regalías. Esta modificación designa recursos específicos que provienen de este Sistema, a las zonas más afectadas por el conflicto armado. Así, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías, y el 70% de los rendimientos financieros de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años¹⁰⁰, serán destinados a los proyectos de inversión necesarios para cumplir con la implementación del Acuerdo de Paz, por los próximos 20 años. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, esta medida otorgaría \$450.000 millones anuales a obras para construir vías terciarias, acueductos veredales, aulas escolares e infraestructura en salud.

180

B. Participación del sector empresarial

El A.F. (6.1.3) dispone que se promoverá la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos. El 9 de octubre de 2017, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1650 de 2017 por el cual se definen y establecen las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), que tendrán tarifas reducidas en el impuesto a la renta por los próximos 10 años. Las ZOMAC comprenden 344 municipios (53% del territorio nacional), que representan el 76% de municipios rurales y donde la pobreza es mayor una y media veces con respecto al promedio nacional. Igualmente, en materia de beneficios tributarios, el Gobierno Nacional expidió en mayo de 2017 el Decreto 883 de 2017 por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria) para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.

¹⁰⁰ Excluyendo los rendimientos financieros generados por las asignaciones directas ya mencionadas previamente del 7%.

II. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia (A.F. 6.1.5)

El A.F. (6.1.5) establece la creación de un Sistema Integrado de Información, como una medida para garantizar la transparencia en el proceso de implementación. El 7 de noviembre de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1829, con el que crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Este sistema busca garantizar el acceso a la información pública y establecer un canal de seguimiento al proceso de implementación.

Igualmente, el A.F. (6.1.5) prevé el acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos en los territorios. Al respecto, el Gobierno Nacional expidió, el 27 de mayo de 2017, el Decreto 888 de 2017 que modifica la estructura de la Contraloría General de la República, creando la Unidad Delegada para el Posconflicto. Dicha Unidad ya inició sus funciones y anunció que en el mes de julio de 2018 presentará al Congreso de la República un informe de seguimiento del uso de los recursos asignados para la paz. Esta es una medida adicional a las funciones que le son propias de los órganos de control que ya vienen desarrollando tareas de fiscalización de los recursos.

1.2.3 Análisis de contexto

El Gobierno Nacional determinó, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, un monto de \$129,5 billones en un plazo de 15 años para la implementación del A.F. El Punto 1: Reforma Rural Integral es el que tiene asignados mayores recursos, pues representa el 85,4% del total calculado para el A.F; el Punto 4: Solución al Problema de Drogas Ilícitas, representa el 6,4% del total del costo, el Punto 2: Participación Política y el Punto 5: Víctimas representan el 3,3% del total de costo cada uno y el Punto 3: Fin del Conflicto representa el 1,5% del total del costo. Dicho documento establece que la implementación del A.F será financiada, en su mayoría, con recursos públicos.

Las principales fuentes de financiación serán el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participación, que aportarán más del 60% del total de los recursos destinados a la implementación de los acuerdos. Las otras fuentes de financiación son el Sistema General de Regalías (15,2%), entidades territoriales (4,3%), cooperación internacional (8,9%), y aportes privados (6,4%) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017, p.229). La ST destaca que el presupuesto

General para el 2018 aprobado por el Congreso de la República destinó \$2,4 billones para la implementación del A.F., lo que representa un aumento del 31,5% con respecto al 2017 (\$1,82 billones).

Entidades como Fedesarrollo han manifestado que el rubro contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo es insuficiente en la medida en que la implementación del Punto 1 (reforma rural integral) y del Punto 4 (solución al problema de las drogas ilícitas) costaría \$148.3 billones. “Al distribuir este valor en los 15 años previstos para la implementación del Acuerdo se tiene que su costo promedio sería de \$9,9 billones, cifra que equivale al 1,14% del PIB estimado para 2016” (Fedesarrollo, 2017, p.122), monto inferior al estimado en el PMI.

1.2.4 Enfoque étnico y de género

En términos del enfoque étnico y de género, el A.F. dispone que el PMI “impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto” (A.F. 6.1.1 p.197). Al respecto, la ST constató que el PMI fue modificado teniendo en cuenta las observaciones de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos y la Alta Instancia de Mujeres y su preocupación de que la primera versión del PMI no incluía indicadores de resultado (con enfoque étnico y de género).

La información a la que tuvo acceso la ST es que luego de la modificación, más del 50% de los indicadores relativos al enfoque étnico son de resultado (de acuerdo a CSIVI-FARC) e incluyen metas e instrumentos de seguimiento que permiten identificar y medir los avances en políticas públicas, programas y reformas que respondan a las necesidades particulares de estas poblaciones. Esto demuestra la importancia de estas instancias, pero también la dificultad para la inclusión de estos enfoques transversales.

En cuanto al enfoque de género del A.F., el componente FARC en la CSIVI dejó como salvedad al PMI que este enfoque fue uno de los elementos que no se desarrolló a profundidad en la elaboración del PMI y resalta que en éste no quedaron explícitos los instrumentos o acciones de políticas públicas en esta materia. Al respecto, el A.F. estipula que “El Plan Marco contemplará de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos. Además respecto a la implementación de los acuerdos, impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades

de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto” (A.F. 6.1.1).

1.2.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

La ST reconoce el acuerdo alcanzado respecto al PMI, así sea con las salvedades por parte de los representantes de las FARC. Este instrumento brinda a los dos próximos gobiernos la ruta de cumplimiento operativa, con compromisos y metas claras. La S.T. exhorta a que el PMI se haga público y que sea incorporado por el Consejo Nacional de la Política Económica y Social a través de un documento CONPES como lo dispone el A.F.

La ST resalta, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, que “las diversas normas de implementación del A.F., si bien deben propender por el cumplimiento de buena fe de lo pactado, en materia de creación de nuevas instituciones, es necesario que busquen armonizar la composición, las competencias y el funcionamiento de aquéllas, con la institucionalidad vigente y con principios constitucionales tales como la autonomía de las entidades territoriales”. En este sentido, al ST reitera una apreciación que hace la Corte: “No se trata en consecuencia de crear una institucionalidad paralela o ad hoc para el cumplimiento de lo acordado, que funcione de forma insular y desarticulada con las autoridades públicas preexistentes” (Corte Constitucional Sentencia C-224/17, 20 de abril 2017, MP. Alberto Rojas Ríos).

La ST exhorta al Gobierno Nacional a que profundice los esfuerzos institucionales que permitan hacer seguimiento de forma rutinaria y sistemática a los hitos de implementación del A.F.

Aunque el A.F. contempla que se necesitan 10 años para el cumplimiento de éste, el PMI está diseñado a 15 años. Por lo tanto, deberán hacerse ajustes para asegurar que esta financiación sea estable para todo el período.

La ST exhorta que dentro de las prioridades de modificación normativa se incluyan aquellas que permitan garantizar la estabilidad financiera y administrativa de lo acordado, incluyendo su incorporación al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia (6.1.9. k).

La ST exhorta igualmente a las entidades encargadas del seguimiento a indicadores que puedan fortalecer los indicadores y contar con líneas bases para que pueda realizarse en el mediano y largo plazo mejores mediciones del impacto

que tienen los planes y programas del A.F. y diferenciar su atribución a la terminación del conflicto y al Acuerdo en sí de las demás políticas públicas.

1.3 PRIORIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA (A.F. 6.1.9 y 6.1.10)

El A.F. (6.1.9) estableció las prioridades para la implementación normativa, con el fin de que sean tramitados conforme a los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016, en principio, durante los primeros seis meses tras la firma del A.F. Este también estableció el calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del A.F. (6.1.10). Estas prioridades, son la base para la oportuna implementación del A.F.

1.3.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".
- En diciembre del 2016 inició la vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz en el Congreso de la República.
- La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-332/17, declaró inexecutable los literales h y j del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, en mayo de 2017.
- El 30 de mayo de 2017 terminó la vigencia de las facultades presidenciales para la paz, contempladas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, que facultó al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, cuyo contenido tuviera por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del A.F.
- El 30 de noviembre de 2017 terminó la vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

1.3.2 Estado de implementación

En términos generales, el subtema relativo a la implementación normativa prioritaria, **se cumplió casi en su totalidad a tiempo y con correspondencia total.**

El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, el cual estableció un procedimiento legislativo especial que, en términos generales, buscó acelerar el trámite legislativo de las iniciativas que tuvieran por objeto el desarrollo normativo del A.F. en el Congreso, mediante iniciativas que requirieran el trámite de actos legislativos reformatorios de la Constitución Política. Inicialmente, el procedimiento tendría una duración de seis meses con posibilidad de prórroga por otros seis. Igualmente, este Acto Legislativo otorgó al Presidente de la República facultades especiales para emitir decretos con fuerza de ley, por un periodo de seis meses.

En el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que inició en diciembre de 2016 y terminó el 30 de noviembre de 2017, el Congreso aprobó en total:

- Cinco Actos Legislativos:
 - Estabilidad y seguridad jurídica al A.F.
 - Regulación parcial del componente de reincorporación política.
 - Monopolio legítimo de la fuerza.
 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición;
 - Reforma sobre el Sistema General de Regalías.
- Dos leyes estatutarias:
 - Estatuto de la oposición política.
 - Jurisdicción Especial para la Paz.
- Una ley orgánica:
 - Participación política Voces de Paz.
- Tres leyes ordinarias:
 - Amnistía, indulto y tratamientos penales especiales.
 - Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.
 - Ampliación de la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección.

Pese a haber sido presentados, el Congreso no terminó el trámite o no aprobó 9 proyectos (7 proyectos de ley y 2 proyectos de acto legislativo):

- Proyecto de Acto Legislativo para la adopción de una Reforma política-electoral.
- Proyecto de Acto Legislativo para la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, (que terminó el trámite pero no fue aprobado en su último debate).

- Proyecto de ley para la regulación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito.
- Proyecto de ley sobre Adjudicación de Baldíos en reserva forestal.
- Proyecto de ley por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones.
- Proyecto de ley de Reforma a la Ley 152 de 1994 (reforma al Plan Nacional de Desarrollo) necesaria para darle estabilidad a la implementación en los dos siguientes períodos gubernamentales.
- Proyecto de ley para la Investigación y judicialización organizaciones criminales y medidas de sujeción a la justicia.
- Proyecto de ley sobre el Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as).
- Proyecto de ley de Reforma a la Ley 996 de 2005 (ley de garantías).

En el marco de las facultades especiales de paz, que otorgó el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República expidió 35 decretos legislativos (con fuerza de ley) entre diciembre de 2016 y mayo de 2017, lo cual permitió la implementación normativa de aspectos fundamentales para el proceso de implementación, ofreciendo garantías jurídicas.

De las 10 prioridades para la implementación normativa que contempla el A.F. (6.1.9), 2 no tuvieron ningún desarrollo normativo, mientras que 8 sí lo tuvieron, de los cuales 2 tienen algún trámite pendiente. Por lo tanto, este subtema se **cumplió a tiempo casi en su totalidad**, pues la gran mayoría de las normas priorizadas terminaron su trámite legislativo o se expidieron por decreto con fuerza de ley. A continuación, se detalla el avance:

Prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9)			
Iniciativas normativas	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se aprobó	Estado
Ley de Amnistía y Acto Legislativo de incorporación de la Jurisdicción Especial para la Paz a la Constitución Política.	Acto legislativo 01 de 2017. Ley 1820 de 2016. Decreto 277 de 2017. Decreto 1252 de 2017.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz / Decretos ordinarios.	Cumplimiento.
Acto Legislativo para la incorporación de un artículo transitorio a la Constitución Política.	Acto legislativo 02 de 2017	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Cumplimiento.

Ley o Acto Legislativo de creación de la Unidad para la investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesores del paramilitarismo. Incorporación a la constitución de la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares.	Decreto 898 de 2017 Acto Legislativo	Facultades Presidenciales para la Paz /Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Cumplimiento.
Leyes necesarias para la aprobación de las normas procesales que regirán los procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz.	Ley estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Decreto 1592 de 2017.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Cumplimiento parcial. Falta ley de procedimientos de la JEP.
Acto legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Decreto 588 de 2017 Decreto 589 de 2017 Decreto 288 de 2018	Facultades Presidenciales para la Paz / Decreto ordinario	Cumplimiento (con retrasos)
Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito.	Pendiente	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Incumplimiento.
Suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP y suspensión de procesos de extradición.	Decretos de creación ZVTN Decreto 900 de 2017 (después de ZVTN) Decreto 2125 de 2017	Decretos ordinarios / Facultades Presidenciales para la Paz.	Cumplimiento.
Reforma constitucional y legal sobre garantías y participación para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal.	Acto Legislativo 03 de 2017 Ley estatutaria 03 de 2017	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Cumplimiento.
Normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación.	Acto Legislativo 04 de 2017 (Sistema general de regalías) Decreto 691 de 2017 (Fondo Colombia en Paz)	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Cumplimiento parcial.
Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de	Pendiente Reforma a la Ley 152 de 1994.	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Incumplimiento.

Desarrollo.			
-------------	--	--	--

Del mismo modo, de las 14 iniciativas contempladas en el Punto 6.1.10, 7 no tuvieron ningún desarrollo y 7 sí lo tuvieron. De éstas, 1 -las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz- tiene algún trámite pendiente. Por tanto, este subtema se **cumplió parcialmente a tiempo**, pues se realizó el trámite legislativo de la mitad de las iniciativas en los tiempos establecidos por el A.F. para tal fin. A continuación se detalla el avance:

Implementación normativa durante los primeros 12 meses (A.F. 6.1.10)			
Iniciativas normativas	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se aprobó	Estado
Leyes y/o normas para la implementación de lo Acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.	Decreto 892 de 2017 (PDET). Decreto 893 de 2017 (PDET). Decreto 896 de 2017 (PNIS). Decreto 902 de 2017 (Fondo de Tierras). Ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz / Facultades Presidenciales para la Paz.	Cumplimiento parcial. Falta: Ley de tierras Sistema nacional catastral multipropósito. Adjudicación de Baldíos en reserva forestal.
Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación de partidos.	Estatuto de la oposición.		Cumplimiento parcial. Falta: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos.	Pendiente.	N/A	Incumplimiento.
Ley o normas de desarrollo para reforma de la extinción judicial de dominio.	Pendiente.	N/A	Incumplimiento.
Reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017.	Decreto ordinario.	Cumplimiento.
Ley y/o normas de desarrollo para la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017.	Decreto ordinario.	Cumplimiento.

Ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de Seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz.	Decreto 895 de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz.	Cumplimiento.
Modificaciones de la Ley 1448 de 2011.	Decreto 671 de 2017 (desvinculación de menores). Decreto 891 de 2017 (restitución derechos de los niños).	Facultades Presidenciales para la Paz.	Incumplimiento Pendiente reforma sustantiva.
Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social.	Decreto 2027 de 2016. Decreto 897 del 29 de mayo de 2017. Decreto 899 del 29 de mayo de 2017. Decreto 831 del 29 de mayo de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz / decretos ordinarios.	Cumplimiento.
Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía.	Pendiente.	NA	Incumplimiento.
Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción.	Pendiente.	NA	Incumplimiento.
Organización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Decreto 588 de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz	Cumplimiento.
Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia.	Pendiente.	NA	Incumplimiento.
Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral.	Acto Legislativo Reforma Política (no se aprobó).	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.	Incumplimiento.

Por medio del Decreto 121 de 2017, el Gobierno reglamentó los tiempos para el Procedimiento Legislativo Especial. Así, se redujo el tiempo a 143 días para la revisión constitucional para las leyes y actos legislativos a 48 días para los decretos expedidos en virtud del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Además, mediante el Auto 305 de 2017, la Corte Constitucional suspendió los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad para priorizar la revisión

de las normas expedidas en virtud de los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016. A enero de 2018, la Corte Constitucional emitió sentencias sobre 5 de las 12 normas aprobadas por medio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y sobre 22 decretos expedidos en virtud de las Facultades Presidenciales para la Paz.

1.3.3 Análisis de Contexto

En el marco del procedimiento abreviado establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, se permitió que los proyectos de ley y acto legislativo fueran de iniciativa única y exclusiva del Gobierno Nacional, haciendo el trámite más ágil y permitiendo hacer las reformas constitucionales, legales e institucionales prioritarias para integrar componentes clave del A.F. al sistema legal colombiano.

El procedimiento fue criticado porque éste otorgaba un mayor poder al Ejecutivo, en la medida en que éste tendría poder sobre la agenda del Congreso y tendría poder de veto sobre las propuestas de los congresistas, delimitando la capacidad deliberativa del legislativo, y reemplazando la Constitución Política con relación a la separación de poderes, y el sistema de pesos y contrapesos del sistema democrático colombiano, por posible usurpación de funciones de una rama del poder a otra.

Al respecto, la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable los literales h y j del Artículo 1:

- “Los proyectos de ley y actos legislativos sólo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con el aval del Gobierno nacional”.
- “En la comisión y en la plenaria se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional en una sola votación”.

La Corte señaló que éstas “sustituyen el principio de separación de poderes” en la medida “que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas” (Sentencia C-332/17, 17 mayo 2017, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo).

En su momento, las FARC consideraron que esta decisión “paralizaba el proceso” de implementación, creando incluso incertidumbre respecto a la Dejación de Armas que estaba próxima.

Al momento del fallo, 6 normas que se tramitaron vía este procedimiento habían sido aprobadas: i) Acto Legislativo que da estabilidad y seguridad jurídica al A.F.; ii) Acto Legislativo que crea la Jurisdicción Especial para la Paz; iii) Acto Legislativo que regula parcialmente la reincorporación política; iv) Ley de Amnistía, Indultos y tratamientos penales especiales; v) el Estatuto de la Oposición y vi) La Ley que garantiza los Voceros de Paz, de las cuales 5 hacían parte de las prioridades normativas para la implementación y por su trascendencia política e histórica pudieron haber tenido la posibilidad de ser bloqueadas o modificadas por la coalición opositora en el Congreso.

No obstante, fue evidente que el fallo no supuso una parálisis en el trámite legislativo de estas normas, en la medida en que después de éste, se aprobaron 6 normas. Aunque el fallo convocó a los congresistas a participar activamente en los debates, la ST consideró como uno de los mayores problemas en los trámites de estas normas, el ausentismo de los congresistas. Además, aunque el fallo de forma implícita obligó al Gobierno a fortalecer su coalición congresional, fue palpable la debilidad de ésta, evidenciándose en la ruptura de la Unidad Nacional, con la oposición a los proyectos de implementación por parte del partido Cambio Radical y del Partido Conservador, que en los últimos meses del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, dificultaron el trámite de normas trascendentales como la JEP, la Reforma Política y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz a las que, además, introdujeron modificaciones importantes.

1.3.4 Análisis de alcance e implicaciones

El establecimiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, agilizó la implementación de compromisos trascendentales del A.F., en el primer año, tras la firma de éste. Aunque es importante el avance que hubo respecto al desarrollo normativo del A.F., el incumplimiento en el desarrollo de normas trascendentales como la reforma a la Ley 152 de 1994, las normas que implementan la Reforma Rural Integral y la que dispone un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, exige un esfuerzo importante del legislativo para poner en marcha esos proyectos antes de la terminación de la legislatura y así garantizar su cumplimiento.

El Gobierno Nacional anunció que enviará con mensaje de urgencia al Congreso los proyectos que no fueron aprobados en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, buscando agilizar su trámite. Cinco proyectos serían tramitados de esta forma:

- Zonas de Reserva Forestal;
- Sometimiento y acogimiento a la justicia de miembros de organizaciones criminales;
- Catastro multipropósito;
- Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Cultivadores;
- Modificación de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

1.3.5 Enfoque étnico y de género

En términos del enfoque étnico, en materia de implementación normativa, el A.F. (6.2), contempla que "se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada (...) La fase de implementación de los acuerdos, en lo que conciernen a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada" (A.F. 6.2). Al respecto, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas reclamó que a pesar de haber concertado con el Gobierno Nacional una ruta metodológica para la consulta previa en el marco de las iniciativas tramitadas por el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, éste faltó a su compromiso (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, 2017).

En este escenario, el Gobierno debía radicar las iniciativas en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), para que éstas fueran revisadas antes de que fueran radicadas en el Congreso de la República. Hasta abril de 2017, habían sido radicadas en la MPC dos iniciativas: el Proyecto de Decreto Ley de pago por servicios ambientales, y el Proyecto de Acto Legislativo que crea las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Según el Defensor del Pueblo¹⁰¹, aunque este último fue radicado en la MPC, fue presentado en el Congreso antes de que la MPC se pronunciara al respecto.

En términos del enfoque de género del A.F., G-Paz reveló, tras analizar 83 normas tramitadas en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que incorporan el enfoque de género: el 30% de las normas del Punto 1 del A.F, el 100% de las

¹⁰¹ El Defensor del Pueblo manifestó en abril de 2017 su preocupación por la carencia de consenso con las comunidades indígenas para establecer cuáles son las normas que deben ir a la Mesa Permanente de Concertación. De acuerdo con la Defensoría, del paquete normativo únicamente se han presentado dos proyectos de ley a criterio del Gobierno Nacional. Estos son: el pago por servicios ambientales y 16 circunscripciones transitorias especiales de paz (Caracol Radio, 2017) http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/nacional/1494292539_317069.html.

normas del Punto 2 y 4 del A.F.; el 16.3% de las normas del Punto 3 del A.F.; el 57,1% de las normas del Punto 5 del A.F.; y el 9% de las normas del Punto 6 del A.F. (G-Paz, 2017, p.1).

1.3.4 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

Durante el proceso de implementación normativa del A.F., la ST no registró controversias públicas en esta materia que supusieran la paralización del proceso de implementación. Tras el *impasse* que supuso la decisión de la Corte Constitucional de limitar el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, el trámite legislativo de las normas prioritarias continuó, con resultados positivos.

Ya que el Congreso de la República no aprobó normas trascendentales para garantizar la continuidad y estabilidad del A.F., la ST hace un llamado al Congreso para que aúne esfuerzos con el fin de que en la próxima y última legislatura de este Congreso se tramiten y aprueben las normas que sean radicadas en esta materia, pues de no hacerlo ahora, es probable que en el próximo Gobierno no se implementen o se modifiquen de forma sustancial. De especial atención son:

- La **Ley de tierras** y las demás normas que desarrollan el Punto 1 (Reforma Rural Integral) en la medida que sin éstas no se podrá avanzar en su implementación.
- La **reforma a la Ley 152 de 1994** pues de ésta depende que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo, lo que garantizará en los próximos dos periodos presidenciales la estabilidad financiera y administrativa de la implementación del A.F.
- La **reforma a la Ley 1448 de 2011**, que es imperativa si se quiere mantener a las víctimas como centro del A.F.

1.4 COMPONENTE INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN (A.F. 6.3)

El A.F. (6.3) busca la creación de un mecanismo de verificación con un componente internacional, que tiene como propósito “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). Este subtema cuenta con dos grandes componentes: el primero, el mecanismo que tiene por objeto la verificación de la implementación de todo el A.F., que está compuesto por dos Notables, una

Secretaría Técnica (ST) y el Apoyo Técnico (6.3.2); el segundo, la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas (6.3.3), que tiene el mandato de verificar la implementación de los compromisos en materia de reincorporación de las FARC a la vida civil y en materia de garantías de seguridad.

1.4.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional y las FARC, mediante el Comunicado Conjunto #15, informaron que los expresidentes Felipe González (España) y José Mujica (Uruguay) fueron designados como Notables del Componente Internacional de Verificación. Además, dieron a conocer que la ST de los Notables estará a cargo del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y de Educación Popular (CINEP).
- El 30 de marzo de 2017, se puso en marcha oficialmente el Componente Internacional de Verificación, con la presencia de la CSIVI y los Notables.
- El Apoyo Técnico a cargo del Instituto Kroc (A.F. 6.3.2) inició labores y publicó un primer informe en noviembre de 2017.
- Pese a que el mandato de la ST fue dado en marzo de 2017, el trabajo operativo de ésta inició en noviembre de 2017.
- A la fecha, los Notables han realizado dos pronunciamientos: el 13 de junio de 2017 en Cali y el 4 de enero de 2018 en Cartagena.
- El 15 de junio de 2017 el Gobierno Nacional envió una carta al Secretario General de Naciones Unidas solicitando que tramite ante el Consejo de Seguridad la segunda Misión Especial para verificar la implementación del A.F.
- Por medio de la Resolución 2366 de 2017 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad el establecimiento de la Misión Política de Verificación el 10 de julio de 2017.
- El 26 de septiembre de 2017 inició labores la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas.
- El 31 de octubre del 2016, el Gobierno Nacional renovó el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) por un periodo de 3 años, que podrá ser renovable (A.F. 6.3.4, pp.214).

1.4.2 Estado de implementación

A la fecha de este informe, todas las instancias del Componente Internacional de Verificación que contempla el A.F. (6.3) se han instalado y están operando. De forma que este subtema se califica como **iniciado con avances**, con **algunos retrasos en el inicio de su implementación**, y **en correspondencia parcial con lo acordado**.

En materia del cumplimiento de la creación del mecanismo internacional de verificación de la implementación del A.F (6.3), que de acuerdo al Comunicado Conjunto #19 debía activarse antes del 30 de junio de 2017, la ST destaca que este compromiso se cumplió con retrasos, en la medida en que, si bien la CSIVI instaló el componente en marzo de 2017, la ST inició labores el 1° de noviembre de 2017. A pesar del retraso en su puesta en marcha, la comunicación y el trabajo conjunto entre la ST y los Notables ha sido constante, lo que se evidenció en el pronunciamiento público de éstos el 4 de enero de 2018 en Cartagena. Estas instancias funcionarán por un periodo inicial de 18 meses (A.F. 6.3).

En materia del Apoyo Técnico en cabeza del Instituto Kroc (6.3.2), este inició sus labores tardíamente por dificultades presupuestales y presentó un primer informe con corte a agosto de 2017 en noviembre (Instituto Kroc, 2017). El Instituto Kroc consultó su metodología con la ST; no obstante, acogió parcialmente las solicitudes de modificación de esta metodología presentadas por la ST. La utilidad de la información por lo tanto, hasta el momento de escritura de este reporte ha sido limitada por la diferencia de las metodologías y las dificultades de acceso, en particular por la falta de la entrega de información a la ST como lo estipula el A.F. (6.3.2) y los protocolos definidos por la CSIVI.

Por su parte, en materia de cumplimiento de la solicitud de una Misión Política de Verificación a las Naciones Unidas (A.F. 6.3.3), que tiene el mandato de verificar la implementación de los compromisos relativos a la reincorporación y las garantías de seguridad, la ST resalta que este compromiso se cumplió en los tiempos establecidos. Esta Misión inició labores el 26 de septiembre, justo cuando la primera Misión de Naciones Unidas concluyó el mandato de verificar el CFHBD y la Dejación de Armas.

El 10 de julio, cumpliendo con el mandato de la Resolución 2366 del Consejo de Seguridad, iniciaron las labores preparatorias para el establecimiento de la Misión Política de Verificación para garantizar la transición entre las dos misiones. Por tal razón, previo al establecimiento de la Misión, se instalaron “en todos los niveles -

local, regional y nacional - equipos de transición con personal civil y observadores” apoyados en la infraestructura y equipos de la primera misión (Misión de NN.UU, 2017). Además, se pusieron en marcha “los Grupos de Trabajo conjuntos entre la Misión y el Equipo de las Naciones Unidas en el país”. El Consejo de Seguridad, aprobó las recomendaciones hechas por el Secretario General de las NN.UU (S/2017/745) respecto al tamaño, los aspectos operacionales y el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2377 de 2017.

El A.F. (6.3.4) también contempla la renovación del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta renovación la realizó el Gobierno Nacional el 31 de octubre de 2016, por un periodo de tres años que puede prorrogarse. Éste ahora debe incluir en su informe anual sobre Colombia un capítulo especial en relación con la implementación de los acuerdos en materia de Derechos Humanos.

1.4.3 Análisis de Contexto

Diversos estudios de Naciones Unidas y organizaciones internacionales han advertido que es común que los esfuerzos por elaborar estrategias eficaces de transición se vean obstaculizados por factores como la falta de claridad acerca de qué significa una paz consolidada, la ausencia de una metodología de monitoreo del país que sea amplia e integradora, dificultades para realizar evaluaciones comparativas, así como problemas en apoyar la secuenciación y transición de las operaciones que permiten la consolidación de la paz. Igualmente, estos estudios han advertido que los esfuerzos de recopilación de datos, para medir las tendencias de consolidación de la paz, todavía están en su infancia y se deben desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos fiables de cuán estable es la paz (Caplan, 2008).

En experiencias anteriores en Colombia, no se estableció un mecanismo de verificación del cumplimiento de los compromisos robustos, que estuviera basado en evidencia y asociado a la resolución de controversias. En el mejor de los casos se obtuvo el apoyo de la Comunidad Internacional a importantes labores de acompañamiento y apoyo, más no de verificación del cumplimiento.

1.4.4 Análisis de alcance e implicaciones

El componente internacional de verificación permitirá establecer mecanismos robustos de verificación del cumplimiento de los compromisos, basados en evidencia, bajo el principio de objetividad que, sin duda, fortalecerá la implementación del A.F. y brindará garantías a las partes. La puesta en marcha de este mecanismo, permite llenar un vacío de información con respecto al estado de implementación del A.F., por lo que también busca contribuir con la comunicación eficaz y transparente del A.F. al público colombiano. Además, la posibilidad de que el componente pueda analizar las deficiencias y las controversias propias del proceso de implementación, permite que éste contribuya a reducir el impacto de éstas y así impulsar la continuidad del proceso, garantizando la estabilidad y sostenibilidad del A.F.

1.4.5 Enfoque de género y étnico

En materia de seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos relativos a los enfoques étnico y de género, la metodología y reportes de la ST incluyen el análisis de éstos. De acuerdo al informe de noviembre, hecho público por el instituto Kroc, la metodología para medir los enfoques transversales está en desarrollo. No obstante, éste presenta un análisis inicial sobre la implementación del enfoque de género. Igualmente, la ST se comprometió a verificar el estado y avances de implementación de todos los enfoques transversales en los seis puntos del A.F., haciendo especial énfasis en el enfoque de género, sobre el cual realizará un reporte semestral.

En cuanto a la Misión de NN.UU, ésta señaló en su momento que, ha “puesto especial énfasis en continuar trabajando con mujeres observadoras con perfiles militares y policiales”.

1.4.6 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

Reconocemos que el componente internacional de verificación está activo y en funcionamiento, lo cual brinda garantías de cumplimiento en el proceso de implementación, pues éste basa sus análisis en información objetiva y evidencia robusta.

Hacemos un llamado a la ciudadanía, para que confíe en el trabajo realizado por esta instancia, y a las partes, para que acojan las recomendaciones hechas.

1.5 COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL (A.F. 6.4)

El Componente de Acompañamiento Internacional incluido en el A.F (6.4), busca que organizaciones internacionales y países apoyen la implementación del A.F a través de recursos materiales y/o humanos, el diseño y ejecución de programas y el monitoreo al proceso de implementación y así establecer garantías en términos del cumplimiento de lo acordado.

1.5.1 Eventos prioritarios de implementación

- El 7 de abril de 2017 la CSIVI formalizó el apoyo que los países y organizaciones del componente de acompañamiento brindarán, con la entrega del protocolo de funcionamiento.
- Entre el 24 de octubre y el 1° de noviembre se instalaron las mesas de trabajo del componente de acompañamiento internacional.

1.5.2 Estado de implementación

En términos generales, el estado de implementación de este subtema, es **iniciado con pocos avances, con retrasos según el cronograma establecido y en correspondencia total** con lo acordado.

En cumplimiento del A.F, los países y organizaciones que conforman el componente de acompañamiento internacional tienen tres líneas de trabajo: la cooperación financiera, la cooperación técnica y el monitoreo de la implementación

Entre octubre y noviembre de 2017 fueron instaladas por la CSIVI las mesas de trabajo del componente de acompañamiento internacional para los siguientes puntos

- Punto 1 (Reforma Rural Integral), cuya secretaría técnica es FAO.
- Punto 2 (Participación Política), cuya secretaría técnica es el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.
- Punto 3.2 (Reincorporación). En esta instancia de acompañamiento se propuso una secretaría técnica colegiada.
- Revisión de personas privadas de la libertad.
- Punto 3.4 (Garantías de seguridad y Unidad de especial de investigación).
- Punto 4 (Solución al Problema de las Drogas Ilícitas).
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

- Enfoque de género.

La Hoja de Ruta establecida en los lineamientos del acompañamiento internacional contempla que éste debe articularse con la oferta institucional en concordancia con el Plan Marco de Implementación (PMI). En este sentido, el Gobierno Nacional, con base en el PMI, debe elaborar un documento que identifique las necesidades puntuales y específicas de cada punto del A.F. con el fin de establecer los proyectos a ser apoyados por los países y organizaciones que conforman el componente.

Al respecto, la ST identificó un serio problema de secuencia, en la medida en que, sin la aprobación del PMI, la cooperación técnica y financiera no puede iniciar, o inicia con dificultades y desligada de la programación de la implementación del acuerdo aún si están instaladas las mesas técnicas. Esto ha generado que varias de las organizaciones que integran el componente no puedan iniciar la ejecución presupuestal para responder a las demandas de las partes, en tanto el Gobierno no entregue el documento de necesidades que debe preparar con base al PMI.

Las partes han reiterado que esto no supone una paralización del acompañamiento que hacen estos países y organizaciones, ya que éstos pueden avanzar en el cumplimiento del compromiso de monitorear el estado de implementación de los puntos/ temas concernientes, así como iniciar el apoyo presupuestal y de cooperación en acciones puntuales y urgentes. Sin embargo, éstas no están funcionando al ritmo que la implementación requiere.

1.5.3 Análisis de alcance e implicaciones

Las instancias de acompañamiento internacional son un esfuerzo de contribución para fortalecer las garantías de cumplimiento de la implementación del A.F. Éstas permiten no sólo apoyar los procesos de implementación, sino también respaldar los esfuerzos conjuntos de las partes en esta materia. Así, la ST exhorta a la CSIVI para que active los distintos mecanismos y canales contemplados en el protocolo de acompañamiento internacional y a que se ahonden en las rutas de trabajo de las distintas mesas temáticas.

1.5.4 Enfoque de género y étnico

En términos del enfoque de género, el A.F. (6.4.2) dispuso que, ONU Mujeres, un Representante del Secretario General para violencia sexual en el conflicto, la Federación Democrática Internacional de Mujeres y Suecia, sean los responsables

del acompañamiento internacional a la incorporación del enfoque de género en la implementación de todos los puntos del A.F. Según información proporcionada por el componente FARC en la CSIVI, ya se formalizó con estas organizaciones la creación del espacio de acompañamiento en reunión con CSIVI.

En cuanto al enfoque étnico, el A.F. no contempla una instancia de Acompañamiento Internacional que monitoree y brinde asistencia en la implementación de éste de forma explícita. Información proporcionada por el componente FARC en la CSIVI sugiere que la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos lo ha solicitado, pero, hasta el momento, la CSIVI no ha tramitado dicha solicitud.

1.5.5 Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

- Para la ST es preocupante que no haya avances significativos en el acompañamiento internacional por cuenta de los retrasos en la expedición del Plan Marco de Implementación. Por tanto, la ST exhorta a la comunidad internacional a que no abandone el apoyo y dé inicio a la cooperación en acciones urgentes y puntuales, para así lograr el acompañamiento que la implementación requiere.

200

1.6 HERRAMIENTAS DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN (A.F. 6.5)

Con el fin de hacer pedagogía sobre los contenidos del A.F. y dar a conocer los avances en su implementación, las partes acordaron implementar una serie de medidas como la consolidación de emisoras de interés público, la creación de un espacio de televisión y el uso de redes sociales, considerando la importancia de éstas para una buena implementación.

1.6.1 Eventos prioritarios de implementación

- El Gobierno Nacional y las FARC crearon el Comité de Comunicaciones Conjunto en noviembre de 2016.
- *Mimbres: tejiendo paz*, el espacio del Comité de Comunicaciones Conjunto en la televisión institucional, se estrenó el 13 de enero de 2018.

1.6.2 Estado de implementación

En términos generales, el estado de implementación de este subtema es: **iniciado con avances a tiempo y en correspondencia total.**

En noviembre de 2016 se creó el Comité de Comunicaciones Conjunto con una composición de 3 miembros del Gobierno y 3 delegados de FARC en cumplimiento al A.F. (6.5). En materia de cumplimiento de la disposición sobre la creación de “20 Emisoras para la convivencia y la reconciliación” (A.F. 6.5) que se establecerán en las zonas más afectadas por el conflicto y que serán asignadas a Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), el Comité acordó que éstas serán de 5kw. Actualmente, las partes están definiendo su ubicación e iniciaron los procesos de contratación de 5 de ellas. Una vez definida la ubicación de todas las emisoras, el A.F. estipula un plazo de 12 meses para entrar en funcionamiento.

En cuanto al cumplimiento de la creación de un espacio de hora y media semanal (A.F. 6.5) en el Canal Institucional para el Comité de Comunicaciones Conjunto, la ST constató que inició en enero de 2018 dicho espacio de televisión institucional. Consiste en un formato tipo “magazín”¹⁰² denominado “*Mimbre: tejiendo paz*”. Este tiene 6 capítulos (febrero 2018), y la ST registra que el Comité trabaja en el proceso de garantizar los demás espacios para este año.

1.6.3 Análisis de alcance e implicaciones

En términos de avances en el cumplimiento de las estrategias de comunicación y difusión, la ST resalta que, pese a los esfuerzos iniciados, se pueden profundizar las estrategias pedagógicas de tal forma que éstas efectivamente comuniquen y difundan el A.F. en las comunidades.

Del mismo modo, la ST reconoce que se deben profundizar los esfuerzos para la puesta en marcha de los medios de comunicación comunitaria que dispone el A.F. (3.5 y 2.2.3), entre los que se incluyen emisoras comunitarias y espacios en emisoras y canales institucionales y regionales; en el compromiso del Gobierno Nacional de habilitar un canal institucional de televisión cerrado, para que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica divulguen sus plataformas (2.3.8); en los compromisos relativos a la implementación de una estrategia de comunicación del PNIS (4.1.5) y materia de la disposición de un espacio de difusión y pedagogía para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la

¹⁰² Este formato busca la convergencia de formatos televisivos como la crónica, el reportaje, la entrevista, el debate, el documental, la ficción y el humor. Con esto se busca que tanto gobierno como representantes del partido FARC puedan contar las nuevas historias que se escriben gracias a la implementación de los acuerdos de paz. El magazín se transmite en el Canal Institucional (televisión pública) los sábados a las 8 p.m. con una repetición los domingos.

Convivencia y la No Repetición (5.1.1.1.4), así como en profundizar la estrategia conjunta de redes sociales (3.5).

Con el avance en estas diversas estrategias de comunicación podrá cumplirse el propósito que tiene el A.F. de hacer pedagogía sobre lo que se pactó y de impulsar medidas en pro de la reconciliación, la no estigmatización y la convivencia. De lo contrario, el impacto será tardío, justo antes del cambio de gobierno.

legislativos *Fast Track*. Recuperado el 24 de Enero de 2018, de <http://www.onic.org.co/noticias/70-destacadas/1747-deficit-en-cumplimiento-al-derecho-fundamental-a-la-consulta-previa-en-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-relacion-a-los-tramites-legislativos-fast-track>

Sisma Mujer / G-Paz. (24 de Octubre de 2017). Quinto informe global de seguimiento al enfoque de género en la implementación normativa del Acuerdo de Paz. Recuperado el 8 de Febrero de 2018, de <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/24-11-17-BALANCE-PRIMER-A%C3%91O-FIRMA-ACUERDO-Quinto-informe-global-GPaz-de-seguimiento-al-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-la-implementaci%C3%B3n-normativa-del-Acuerdo-de-Paz.pdf>

Comunicados, Autos y Sentencias de las Cortes:

Corte Constitucional. (21 de Junio de 2017). Auto 305/17. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (17 de Mayo de 2017). Sentencia C-332/17. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, Colombia.

Actos Legislativos, Leyes, Decretos, Resoluciones, Directivas:

Congreso de la República. (7 de Julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016. Bogotá, Colombia.

204

Prensa:

Canal Institucional. (11 de Enero de 2018). *Así es 'Mimbre', la producción que estrena Canal Institucional*. Recuperado el 7 de Febrero de 2018, de <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/mimbre-produccion-estrena-canal-institucional>

Caracol Radio. (18 de Mayo de 2017). *"La Corte ha congelado el proceso de paz" Enrique Santiago*. Recuperado el 22 de Enero de 2018, de http://caracol.com.co/programa/2017/05/18/6am_hoy_por_hoy/1495109934_386630.html

Caracol Radio. (8 de Mayo de 2017). *Defensoría denuncia falta de consulta a pueblos indígenas en "fast track"*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/nacional/1494292539_317069.html

El Espectador. (25 de Noviembre de 2017). *Así va el enfoque de género en el posconflicto*. Recuperado el 8 de Febrero de 2018, de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/asi-va-el-enfoque-de-genero-en-el-posconflicto>

El Espectador. (12 de Diciembre de 2017). *Trámite de urgencia, la movida del Gobierno para los proyectos que no pasaron por "fast track"*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/tramite-de-urgencia-la-movida-del-gobierno-para-proyectos-que-no-pasaron-por-fast-track-articulo-728019>

Ministerio de Cultura. (9 de Febrero de 2017). *Gobierno y Unión Europea presentan programa 'Radios Comunitarias para la Paz y la Convivencia'*. Recuperado el 8 de Febrero de 2018, de <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gobierno-y-Uni%C3%B3n-Europea-presentan-programa-Radios-Comunitarias-para-la-Paz-y-la-Convivencia.aspx>

Reuniones y Entrevistas:

Reunión con el equipo técnico de Plan Marco de Implementación de CSIVI FARC. (19 de enero de 2018)

ANEXOS

Anexos Generales

1. Marco Metodológico
2. Estructura del informe
3. Siglas y Glosario

Punto 1 – Reforma Rural Integral

1. Principales aspectos del Decreto Ley 902 de 2017
2. Fondo de tierras. Recursos y bienes que lo constituyen
3. Principales aspectos del Decreto Ley 893 de 2017
4. Zonas PDET, Departamentos y Municipios
5. Mapa de Zonas PDET
6. Reglas del Sistema General de Regalías para Implementación del Acuerdo Final

Punto 2- Participación Política

1. Conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
2. Mapa de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Punto 3- Fin del Conflicto

1. Producción normativa en materia de reincorporación de las FARC
2. Producción normativa en materia de garantías de seguridad

Punto 5- Víctimas

1. Listado de normas
2. Actos de reconocimiento de responsabilidades
3. Contenidos normativos sobre Amnistías, Indultos y Tratamientos especiales

Punto 6- Implementación, Verificación y Refrendación

1. Producción normativa en materia de implementación, verificación y refrendación del A.F

ANEXOS GENERALES

Anexo 1: Marco Metodológico (proyecto aprobado)

El análisis del cumplimiento verificado del A.F que realiza la STCVI, tiene presente una serie de referentes metodológicos, que dan un contexto apropiado para enmarcar los avances y limitaciones de los compromisos. La visión comprehensiva del contexto proporciona elementos cualitativos de gran importancia y ayuda a dimensionar lo que es posible lograr en el corto, mediano y largo plazo.

La tarea principal que se le asigna a la STCVI de “recolectar, analizar y preparar la información necesaria para los pronunciamientos públicos de los notables” (A.F, 6.3.2, pp. 211) significa un triple esfuerzo: i) en materia de información constatar que el cumplimiento cuenta con información que corrobore con veracidad y rigor y que haya sido sujeta de adecuado tratamiento; ii) hacer un análisis temático siguiendo los 6 puntos del A.F, pero en una perspectiva comprehensiva e integral, cuidando sus interrelaciones y dinámicas, y atendiendo a las dimensiones Macro, Meso y Micro; iii) tener siempre la doble perspectiva poblacional y territorial dada la diversidad de grupos poblacionales y la desigualdad entre ellos, así como la heterogeneidad e inequidad territorial.

Tal como lo establece el A.F. (6.1.11), la prioridad en el ámbito territorial la tendrán las 16 subregiones en las que se implementarán los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- y los Planes de Acción Inmediata –PAI- que comprometen 167 municipios y 8000 veredas. La información de terreno provendrá especialmente del Instituto Kroc, lo que no excluye enriquecerla con instituciones y organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar información pertinente para la implementación (A.F, 6.3.2, pp. 212), como son los sistemas de información de CERAC y CINEP basados en metodologías para la medición de eventos pertinentes para la verificación del cumplimiento. También se hará uso de la información del Sistema Integrado de Información SIIPO (aún pendiente), cuya responsabilidad está en cabeza del Gobierno (A.F, 6.1.5, pp.199), así como los informes temáticos de los Acompañantes Internacionales.

La comprobación del cumplimiento de los compromisos y los avances tiene dos componentes: uno de realización o no de la tarea y otro del grado de avance. Para la verificación de los avances se considera una categorización de priorización, sobre la base de la importancia para la construcción de paz de cada compromiso o disposición en el A.F, y su relevancia coyuntural, lo cual facilita

identificar situaciones de controversia con el potencial de generar obstáculos críticos a la construcción de paz. Como referente para realizar la priorización se siguen los seis puntos del A. F., los 18 temas, 74 subtemas y 558 disposiciones que el Instituto Kroc ha identificado al interior de los acuerdos; la priorización variará al interior de cada uno de los 18 temas.

Igualmente se tiene en cuenta en el análisis, si los avances en la implementación se adecúan a una secuencia lógica de implementación y así establecer la viabilidad temporal de cada compromiso o medida en el A.F., en términos de pasos previos para el cumplimiento.

Finalmente, para la identificación de controversias se dispone de un análisis de diferencias en la apreciación entre las partes frente al cumplimiento, el grado de cumplimiento y la secuencia de implementación. Tal identificación y análisis de controversias se hace en lo posible con base en información documentada. De no contar con ésta, el análisis se hará con base en la información obtenida directamente con la FARC y el Gobierno Nacional. Además, dentro del análisis se incluirán propuestas para la solución de dichas controversias, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Instituto Kroc y de otras fuentes, sobre las experiencias de otros procesos de paz que puedan ofrecer un valor comparado. Esto con el objetivo de incluir buenas prácticas y experiencias anteriores que enriquezcan estas alternativas de solución.

Anexo 2: Estructura del informe

ACUERDO No. 1, 2, 3, 4, 5, 6

TEMA: Se sigue la codificación del I. K que identifico 18 temas

Eventos prioritarios para el actual Informe:

Enuncia los subtemas y disposiciones comprometidas, según la clasificación del Instituto Kroc. Si es pertinente se agregan las disposiciones, siempre que coadyuven a un mejor entendimiento del evento.

Estado de implementación o situación (A.F, numeral 6.3, pp.210)

Se trata de hacer un reporte que consigne las fechas en las que se sucedieron los eventos, los avances, retrasos y/o deficiencias que registren los mismos (A.F, numeral 6.3, pp.210 / protocolo). Es muy importante tener presente la(s) secuencia(s), para explicar el evento.

El evento puede ser de orden normativo, caso en el cual se debe identificar la norma y explicar brevemente en que consiste.

El “estado o situación” contaría con las opciones de: “se cumplió”, “en implementación” e “incumplimiento”. Para las disposiciones que se encuentren “en implementación”, se les asignará un grado de implementación: iniciado con o sin avances, a tiempo o destiempo y correspondencia con el A.F.

Análisis de Contexto

Se trata de dar los elementos pertinentes para la mejor comprensión del “estado o situación”, ya sean de orden histórico, político, económico, social, cultural o ambiental.

Análisis de alcance e implicaciones (que sigue)

Se trata de darle el significado correspondiente al (los) evento(s), de cara al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo correspondiente, o en otros de los acuerdos según se trate de eventos que tienen interrelaciones con otros temas, subtemas o disposiciones. Es muy importante tener presente la secuencia, para explicar el evento.

Igualmente se debe incorporar al análisis la incidencia del evento a nivel macro, meso o micro, así como hacer p los o el enfoque transversal que sea pertinente según el evento del que se trate.

Elementos de interés para el pronunciamiento

- Controversias entre las partes (A.F, numeral 6.3, pp.210 / protocolo): siempre que se hayan dado y se hayan identificado, explicando en que consiste y que implicaciones tiene
- Observaciones de cumplimiento (A. F, numeral 6.3.2 c, pp.211 y protocolo): siguiendo los criterios del “estado o situación” definidos en la metodología de la STCVI.
- Oportunidades de mejoramiento continuo (A. F, numeral 6.3, pp.210): siempre que sea pertinente se pueden sugerir esas oportunidades y si es del caso hacer las recomendaciones correspondientes (protocolo)

Anexo 3: Siglas y glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
ADR	Agencia De Desarrollo Rural	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2364 de 2015 para ejecutar las políticas de desarrollo agropecuario y rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder
AL	Acto legislativo	Conforme a la legislación colombiana (Ley 5 de 1992), es aquella norma expedida por el Congreso de la República que tiene por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.
CARE	Comisión Asesora de Relaciones Exteriores	Es un cuerpo consultivo constituido por el Presidente de la República, encargado de estudiar asuntos de política internacional, negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos, entre otros temas.
CC	Consejos Comunitarios	Una forma de administración propia de las comunidades del Pacífico colombiano, reconocida y reglamentada por la ley 70 de 1993.
CEDE	Centro de Estudios de Desarrollo Económico	Centro de estudios de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes de Bogotá
CEV	Comisión de esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos.
CGS	Comisión de Garantías de Seguridad	Parte de uno de los mecanismos del A.F. Es la comisión encargada de diseñar la política pública y criminal para contrarrestar las organizaciones y conductas que atenten contra la implementación del acuerdo de paz
CINEP	Centro de	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972.

	Investigación y Educación Popular	Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	Es una instancia de coordinación, de alto nivel creada por el Decreto 2124 de 2017 encargada de coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo
CNE	Consejo Nacional Electoral	Es el órgano electoral colombiano, según el artículo 265 de la Constitución Política, es el encargado de regular, inspeccionar y vigilar, la actividad electoral de partidos, movimientos políticos y candidatos a las distintas corporaciones públicas.
CNPC	Consejo Nacional de Participación Ciudadana	Es un órgano deliberativo y de asesoría en temas de protección, promoción y garantía del derecho a participar a lo largo y ancho de la geografía nacional.
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Es un órgano consultivo reconfigurado por el Presidente de la República mediante el decreto ley No. 885., que tiene por objetivo contribuir al logro y mantenimiento de la paz, la reconciliación, la tolerancia, la convivencia y la no estigmatización.
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil	Es un órgano autónomo e independiente en la estructura del Estado colombiano cuya principal función es la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos (art. 130 de la Constitución política. Colombiana)
CSIVI-FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de las FARC.	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de la FARC. Tiene como objetivo velar por los intereses de los excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP disuelto producto de las negociaciones con el gobierno.
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
D.P.	Defensoría del Pueblo	Órgano creado por la Constitución de 1991 encargado de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en el país.
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964
EO.	Estatuto de la	Parte de uno de los compromisos del A.F. (2.1.1). Es un

	Oposición política	Proyecto de ley estatutaria aprobado por el congreso que establece la hoja de ruta para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las agrupaciones políticas y los derechos de agrupaciones independientes.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Sigla de la guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del teatro colón. Su nueva denominación, tras la puesta en marcha del A.F., ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FT	Fondo de Tierras	Conjunto de recursos y tierras destinados a garantizar el acceso a la tierra de los beneficiarios establecidos en el A.F. (1.1.1)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	Instituto encargado de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural. Por disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) fue suprimido y liquidado (2365 de 2017) y sus funciones transferidas a la ANY y a la ADR.
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creada por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector
MBU	Mecanismo de Búsqueda Urgente	Es una herramienta que se activa para ubicar a las personas que se presumen como desaparecidas. Su objetivo es que las autoridades judiciales ordenen en forma inmediata todas las diligencias necesarias tendientes a su localización.
MEE	Misión Electoral Especial	Parte de uno de los mecanismos del A.F (2.3.4) Su mandato reunió a un conjunto de expertos para proponer recomendaciones en materia de modernización del sistema

		electoral, independencia y autonomía de la organización electoral, así como frente al auspicio y garantías para la participación política.
MEN	Ministerio de Educación Nacional	Es la división dentro del ejecutivo designada para ocuparse de la formulación de la Política de nacional de educación, la proposición de diferentes asuntos para el desarrollo de este sector por medio de normas y lineamientos pedagógicos y técnicos también es el encargado de dirigir las diferentes instancias y actividades educativas del Estado.
MCDDHH	Mesas de Concertación de Derechos Humanos	Mesas conformadas por organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas relacionadas y otros actores para el respeto y la promoción de los Derecho Humanos
MPC	Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones indígenas	La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tiene por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos (Decreto 1397 de 1996, Art. 11)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas.	Método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza.
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Organismo parte del Sistema de Naciones Unidas que tiene por objetivo proteger los derechos humanos en el mundo.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República entorno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros. Además, el Alto Comisionado para Paz, de acuerdo a las instrucciones del Presidente de la República liderará los diálogos y la firma de acuerdos que busquen la reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley.
PAPSIVI	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas	Medida de asistencia y de rehabilitación, en el marco de la reparación integral, tiene por objeto mitigar las afectaciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima del conflicto armado, a través de la atención psicosocial y la atención integral en salud con enfoque psicosocial.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria	De temporalidad cuatrienal, es el marco estratégico bajo el cual se prestarán los servicios de extensión agropecuaria en municipios, distritos y corregimientos.
PDET	Planes de Desarrollo	Mecanismo de largo plazo cuya definición e

	con Enfoque Territorial	implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo
PDRRI	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad
PEP	Programas Especiales de Protección	Son programas contemplados en el SISEP dirigidos a distintos miembros del nuevo partido político de las FARC, las comunidades y organizaciones en los territorios y de aquellas que se declaren en oposición
PNB	Plan Nacional de Búsqueda	En la actualidad es una proyección de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas – CBPD contemplada en el A.F. tiene por objetivo hallar con vida a las personas desaparecidas o entregar los cuerpos a sus familiares
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural	Plan establecido por el Decreto Ley No. 884 de 2017 en el marco de los compromisos del A.F. que propende por la ampliación de la cobertura eléctrica y la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica, según las particularidades del medio rural y las comunidades.
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017)
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Mecanismo de barrido predial masivo para formalización de la propiedad en zonas focalizadas por el MADR.
PO	Plan Horus	Estrategia reciente, desarrollada por las F.F.M.M, que consiste en la recuperación territorial y de estabilización de las zonas en las que se registraba presencia de la guerrilla de las FARC, así como en aquellas zonas que registran altos niveles de cultivos de coca u amenazas y violencia contra líderes sociales.
PSA	Pago por Servicios Ambientales	Programa diseñado en el marco del A.F. que busca disminuir la afectación de ecosistemas estratégicos, la vulnerabilidad del territorio al cambio climático y la deforestación a través de un incentivo económico en dinero o en especie a quienes realizan acciones de preservación y restauración.
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	Registro establecido por el Gobierno Nacional a través del Decreto 902 de 2017 en cumplimiento de lo establecido en A.F 1.1.2
RRI	Reforma Rural Integral	En el marco del A.F. es el conjunto de compromisos asumidos por las partes en el Acuerdo 1, transformación del campo colombiano

RUV	Registro Único de Víctimas	Conforme a la ley 1448 de 2011, el RUV es el registro en donde se incluye las declaraciones de víctimas para luego responder a esta población con la asistencia a la que tienen derecho.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas	Era el sistema creado por la defensoría del pueblo para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno. Fue modificado por el Decreto 2124 de 2017.
SIJVRNR	Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición	Sistema creado por el A.F. (5.1) compuesto por varios mecanismos judiciales y extra judiciales. Sus objetivos son lograr la mayor satisfacción de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participan en el Sistema y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente	Es el salario mínimo establecido por ley y actualizado cada año de acuerdo con el comportamiento de la inflación y de la economía
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a víctimas.	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Sistema que busca mejorar la productividad y la competitividad del sector agropecuario, integrando la investigación, la educación y la extensión agropecuaria en el país.
SGR	Sistema General de Regalías	Sistema del orden nacional que regula y administra los recursos de regalías por la explotación de un recurso natural no renovable.
UAF	Unidad Agrícola Familiar	Creadas por la ley 135 de 1961 y definida en la Ley 160 de 1994, como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Art. 38).
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad para la Búsqueda de	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No

	Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto	Repetición. Su objetivo es, coordinará y contribuirá a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del SIVJRNR encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
UP	Unión Patriótica	Partido político surgido en 1985 como parte del proceso de negociación emprendido por las FARC con el gobierno de Belisario Betancur.
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	Entidad encargada de orientar la gestión del territorio, generar criterios, lineamientos e instrumentos para la toma de decisiones relacionada con la <i>planificación agropecuaria</i> y el desarrollo <i>rural</i> integral. (Decreto 4145 de 2011)
URT	Unidad de Restitución de Tierras	Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto	Municipios, seleccionados en el marco del A.F., que tendrán una vía más rápida al desarrollo, facilitando la llegada de diferentes empresas gracias a beneficios tributarios.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina	Áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos que las aquejan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en la zona respectiva. Fueron creadas por la Ley 160 de 1994, Capítulo XIII, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 (INCORA).
ZRF	Zona de Reserva Forestal	Área de propiedad pública o privada que se reserva para el establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales. Creadas por la Ley 2ª de 1959 y reglamentadas por el Código de Recursos Naturales y otras disposiciones legales y administrativas.
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización	Zonas creadas en el marco del A.F. con el objetivo de que garantizar el cese el fuego y de hostilidades de manera definitiva y la dejación de armas.

ANEXOS PUNTO 1- REFORMA RURAL INTEGRAL

Anexo 1: Principales aspectos del Decreto Ley 902 de 2017

Principales aspectos del Decreto Ley 902 de 2017

1. Sujetos de acceso a tierra y formalización

El A.F. (1.1.3) establece los beneficiarios/as del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y crédito especial¹⁰³. El decreto 902/17 amplía el universo a todas las personas nacionales para acceso a tierra o formalización. Subdivide este universo en grupos que tendrán acceso diferencial –gratuito, parcialmente gratuito u oneroso, según el patrimonio de los potenciales beneficiarios¹⁰⁴.

El acceso y la formalización a título gratuito o parcialmente gratuito queda reservado a personas con patrimonios inferiores a \$516,4 millones de pesos. Quienes tienen patrimonios superiores a esta cifra, o cuenten con otros predios rurales de una o más Unidad Agrícola Familiar -UAF¹⁰⁵, serán beneficiarios de formalización a título oneroso.

Enfoques étnico y de género:

- El Decreto permite reconocer las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado (Ley 1413 de 2010) para la configuración de hechos de ocupación y posesión y la formulación de proyectos productivos. Sin embargo, no establece como lo señala el acuerdo (A.F. 1.1.3) medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres.
- Se establece que la Agencia Nacional de Tierras debe contar con equipos humanos que involucren comunidades y pueblos.

¹⁰³ Trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, con prioridad en población rural víctima y sus asociaciones, mujeres y población desplazada, así como asociaciones de trabajadores/as, personas y comunidades que participen en programas de asentamiento, para proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción agropecuaria.

¹⁰⁴ Para ser beneficiario a título gratuito se requiere tener un patrimonio neto inferior a 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes, esto es \$ 184., 4 millones de pesos. Es de anotar que este tope está por encima del establecido para tener, por ejemplo, la obligación de declarar renta, que es de \$133.899.000 en 2016. Se cubriría con eso un gran grupo de población rural. Los otros dos grupos, entre más de 250 y 700 SMMLV (hasta \$516,4 millones) y de más de 700 SMMLV, grupo que, dada la estructura de ingresos del país, se encontraría entre los grupos de riqueza más elevados.

¹⁰⁵ Ver siglas y glosario

2. *EL Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO-*

El punto 1.1.3 del A.F. establece la creación de un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral. El Decreto 902 crea (art. 11) el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO- como instrumento de planeación y ejecución gradual de la política bajo el principio de “reserva de lo posible” y como herramienta de identificación a los beneficiarios del Fondo de Tierras. Será un registro de personas naturales y comunidades étnicas

El Decreto 902/17 establece la operatividad del RESO, los criterios para la asignación de puntaje, entre los cuales se establecen algunos relacionados con enfoques transversales (mujeres campesinas, mujeres viudas, víctimas del conflicto –resistentes o desplazados- beneficiarios de la política de restitución), poblacionales (jóvenes), productivas (experiencia, pertenencia a asociaciones, jefatura de hogar) o de residencia (actual o anterior en el municipio)

Enfoque étnico

- El RESO tendrá un módulo étnico que incluirá pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Para pueblos indígenas se establecerán prioridades con criterios definidos por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la normativa vigente (Decreto-ley 4633 de 2011, Decreto 2333 de 2014, Planes de vida y de salvaguardia)
- Se establece un programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom

3. *Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral*

Se crea como Fondo cuenta especial con dos subcuentas: i) población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y ii) comunidades étnicas¹⁰⁶. La administración del Fondo la ejerce la Agencia Nacional de Tierras –ANT

El decreto establece las fuentes tanto monetarias como de tierras para la constitución del Fondo y un procedimiento de acceso, el RESO que busca que las personas con mayor vulnerabilidad económica y social obtengan primero las tierras. Así mismo, dispone que la Agencia de Desarrollo Rural –ADR¹⁰⁷

¹⁰⁶ En anexo se encuentra un cuadro con los recursos monetarios y los bienes con los que estará conformado el Fondo

¹⁰⁷ La ANT y la ADR junto con la Agencia de Renovación del Territorio –ART, (Ver Siglas y glosario al final) fueron creadas por mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2015-218 (Ley 1753 de 2015).

acompañará los programas de tierras con proyectos productivos sostenibles económica, social y ambientalmente, con participación de los beneficiarios y armonización con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET¹⁰⁸, y los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina –ZRC¹⁰⁹.

Enfoque étnico

- Se establece un subfondo para comunidades étnicas
- Para los pueblos y comunidades indígenas, los Planes de Vida, los Planes de Salvaguardia, la contribución de la mujer indígena y la concertación con las autoridades propias, será base de los proyectos productivos

4. Formas de acceso

- *La adjudicación directa* de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales, en zonas focalizadas. A solicitud de organizaciones campesinas o asociaciones productivas, podrán otorgarse predios en común y proindiviso, si los adjudicatarios así lo quieren.
- *Subsidio integral de acceso a tierras:* podrá llegar al 100%. Los lineamientos y criterios serán establecidos por la UPRA
- *Crédito especial de tierras:* línea especial con tasa subsidiada. Reglamentará la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario

220

5. Formalización masiva de la propiedad

Se establece un procedimiento único administrativo para titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, excluyendo los que han sido objeto de despojo. Si en el curso del procedimiento se presenta oposición será necesario presentar solicitud de formalización ante el juez competente. Esto podría permitir que se aceleren los procesos de formalización, en la medida en que se operará de oficio y no por demanda.

6. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

El decreto prevé un procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR-, como un mecanismo de

Aunque son tres agencias con grandes responsabilidades en el desarrollo del punto 1 del AF, y fueron creadas con miras a la mejor implementación del mismo, no están incluidas como compromiso gubernamental en el texto del A.F. y fueron creadas con anterioridad a la firma del texto definitivo.

¹⁰⁸ Ver Siglas y glosario

¹⁰⁹ Ver siglas y glosario

oficio, por barrido predial masivo en zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-, dando prioridad a los territorios de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) y las áreas con Zonas de Reserva Campesina (ZRC). El decreto establece los criterios mínimos de participación comunitaria y coordinación institucional, así como el contenido mínimo de los planes.

Enfoque étnico

- Se establece una salvaguarda en territorios étnicos, para garantizar la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales y la participación de la población étnica en los espacios de diálogo.
- En los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto 902 en el marco de la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos. En el mismo lapso el Gobierno Nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales (El plazo vence el 29 de noviembre de 2017)

Anexo 2: Fondo de tierras. Recursos y bienes que lo constituyen

<p>Recursos para ambas subcuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto aportado por la Nación • Recursos asignados para asignación del subsidio integral de la Ley 160 de 1994 • Empréstitos que contraiga la Nación con este destino • Acreencias de la ANT por enajenación de bienes • Sumas que reciba la ANT por prestación de servicios, administración de bienes y ejercicio de sus funciones • Donaciones o auxilios de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras • Recursos que los gobiernos territoriales destinen a cofinanciar programas de la ANT • Rendimientos financieros de recursos que no sean del Presupuesto General de la Nación • Recursos del Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión FDREI para adquisición de tierras fuera de Zidres (Ley 1776 de 2016) • Recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación
<p>Subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, estará formada por los siguientes predios rurales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los obtenidos en compensación de baldíos o fiscales patrimoniales entregados • Los que reciba el ICBF por sucesiones intestadas • Los transferidos por entidades de derecho público • Los obtenidos en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales de extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de bienes indebidamente ocupados • Los provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 • Las tierras baldías con vocación agraria a partir del inventario de áreas de manejo especial en el marco del plan de zonificación ambiental que promueve el A.F • Los baldíos adjudicables, no destinados a las comunidades étnicas • Los que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras • Los adjudicables que son propiedad de la ANT • Los transferidos por la entidad administradora, provenientes de la extinción de dominio por delitos de narcotráfico y conexos, sin perjuicio de que la UAEGRT pueda adelantar respecto de ellos procesos de restitución o compensación
<p>Subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas, conformada por los siguientes bienes:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos monetarios señalados que sean destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierras • Los predios de extinción de dominio colindantes que áreas de resguardo que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de extinción

Anexo 3: Principales aspectos del decreto-ley 893 de 2017.

Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET-

1. *Objetivo:* los PDET serán instrumentos de planificación y gestión para implementar en forma prioritaria los planes y programas de la RRI. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)
2. *Vigencia.* Los PDET tendrán una duración de 10 años. Los PATR se revisarán y actualizarán cada 5 años
3. *Coordinación:* serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART)
4. *Cobertura geográfica:* 16 PDET en 160 municipios
5. *Mecanismos de financiación.* Se identifican como fuentes las siguientes:
 - Presupuesto General de la Nación.
 - Sistema General de Participaciones.
 - Sistema General de Regalías.
 - Diferentes fuentes de financiación pública o privada.
 - Cooperación internacional.

6. *Banco de proyectos.*

El Decreto establece la creación de un banco de proyectos a cargo de la ART para inscripción de los planes y proyectos de los PATR.

Anexo 4: Zonas PDET, Departamentos y Municipios

N°	ZONA PDET	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1	ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA	CAUCA	Argelia
			Balboa
			Buenos Aires
			Cajibío
			Caldono
			Caloto
			Corinto
			El Tambo
			Jambaló
			Mercaderes
			Miranda
			Morales
			Patía
			Piendamó
			Santander de Quilichao
		Suárez	
		Toribío	
		NARIÑO	Cumbitara
El Rosario			
Leiva			
Los Andes			
VALLE DEL CAUCA	Policarpa		
	Florida		
	Pradera		
2	ARAUCA	ARAUCA	Arauquita
			Fortul
			Saravena
			Tame
3	BAJO CAUCA y NORDESTE ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	Amalfi
			Anorí
			Briceño
			Cáceres
			Caucasia
			El Bague
			Ituango
			Nechí
			Remedios
			Segovia
			Tarazá
			Valdivia
			Zaragoza
4	CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	Convención
			El Carmen
			El Tarra
			Hacarí

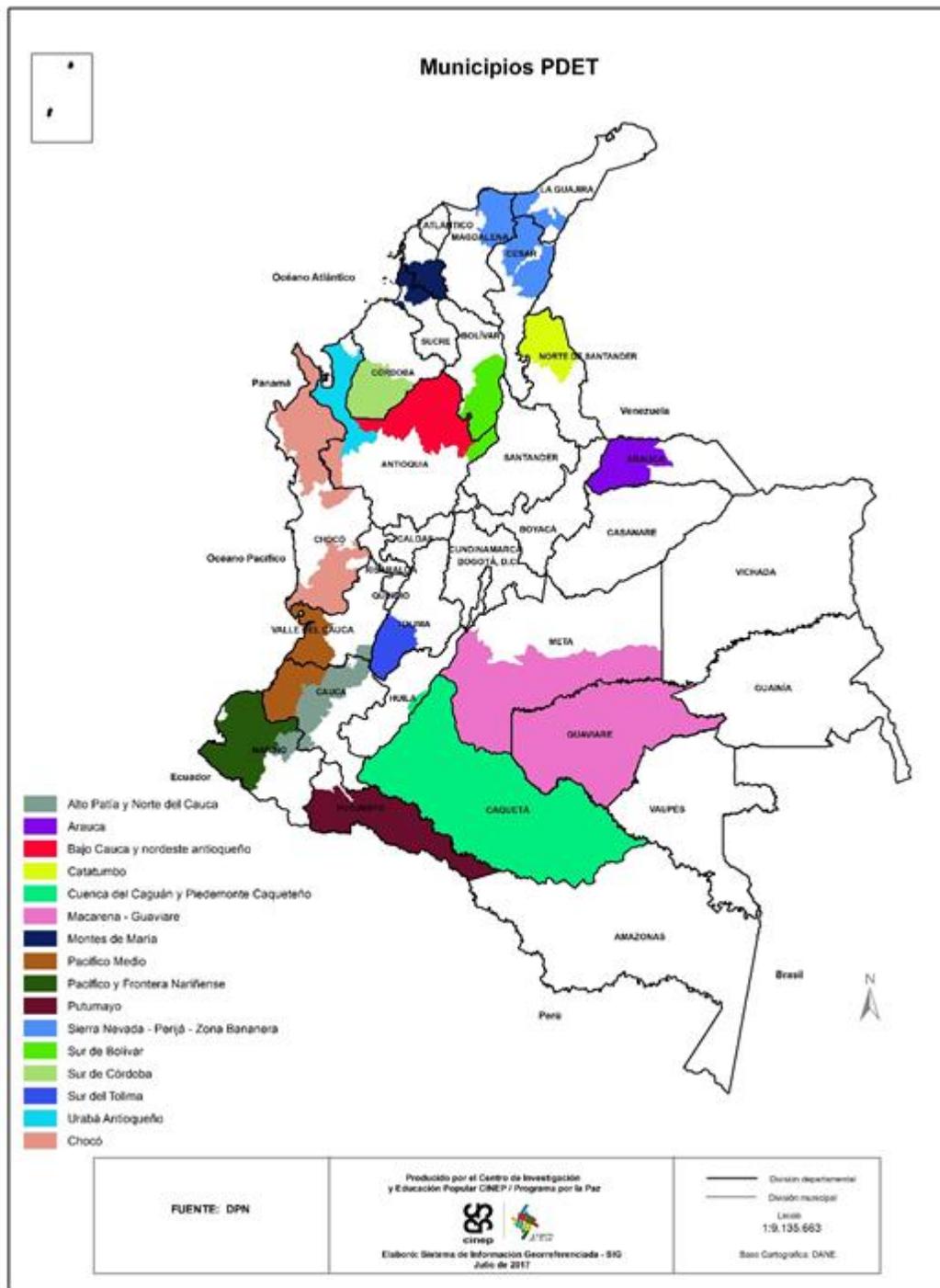
			San Calixto
			Sardinata
			Teorama
			Tibú
5	CHOCÓ	ANTIOQUIA	Murindó
			Vigía del Fuerte
			Acandí
			Bojayá
			Carmen del Darién
			Condoto
			Litoral de San Juan
			Istmina
			Medio Atrato
			Medio San Juan
			Nóvita
			Riosucio
			Sipí
			Unguía
6	CUENCA DEL CAGUÁN y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	CAQUETÁ	Florencia
			Albania
			Belen de los Andaquíes
			Cartagena del Chairá
			Curillo
			El Doncello
			El Paujil
			La Montañita
			Milán
			Morelia
			Puerto Rico
			San José del Fragua
			San Vicente del Caguán
			Solano
			Solita
			Valparaíso
			HUILA
		7	MACARENA - GUAVIARE
Mesetas			
La Macarena			
Uribe			
Puerto Concordia			
Puerto Lleras			
Puerto Rico			
Vistahermosa			
GUAVIARE	San José del Guaviare		
	Calamar		
	El Retorno		
	Miraflores		

8	MONTES DE MARIA	BOLÍVAR	El Carmen de Bolívar			
			El Guamo			
			María La Baja			
			San Jacinto			
			San Juan Nepomuceno			
			Zambrano			
		SUCRE	Colosó			
			Chalán			
			Los Palmitos			
			Morroa			
			Ovejas			
			Palmito			
			San Onofre			
			Tolú Viejo			
9	PACIFICO MEDIO	CAUCA	Guapi			
			López de Micay			
		VALLE DEL CAUCA	Timbiquí			
			Buenaventura			
10	PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	NARIÑO	Barbacoas			
			El Charco			
			La Tola			
			Magüi Payán			
			Mosquera			
			Olaya Herrera			
			Francisco Pizarro			
			Ricaurte			
			Roberto Payán			
			Santa Bárbara			
			San Andrés de Tumaco			
			Mocoa			
			Orito			
			Puerto Asís			
Puerto Caicedo						
Puerto Guzmán						
Puerto Leguizamo						
San Miguel						
Valle del Guamuez						
Villagarzón						
11	PUTUMAYO	PUTUMAYO	Valledupar			
			Agustín Codazzi			
			Becerril			
			La Jagua de Ibirico			
			Pueblo Bello			
			La Paz			
			San Diego			
			Manaure Balcón del Cesar			
			Dibulla			
			Fonseca			
			12	SIERRA NEVADA-PERIJÁ	CESAR	Valledupar
						Agustín Codazzi
						Becerril
						La Jagua de Ibirico
Pueblo Bello						
La Paz						
San Diego						
LA GUAJIRA	Manaure Balcón del Cesar					
	Dibulla					
	Fonseca					

			San Juan del Cesar
		MAGDALENA	Santa Marta
			Aracataca
			Ciénaga
			Fundación
13	SUR DE BOLÍVAR	ANTIOQUIA	Yondó
		BOLÍVAR	Arenal
			Cantagallo
			Morales
			San Pablo
			Santa Rosa del Sur
			Simiti
14	SUR DE CÓRDOBA	CÓRDOBA	Montelíbano
			Puerto Libertador
			San José de Uré
			Tierralta
			Valencia
15	SUR DEL TOLIMA	TOLIMA	Ataco
			Chaparral
			Planadas
			Rioblanco
16	URABÁ ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	Apartadó
			Carepa
			Chigorodó
			Dabeiba
			Mutatá
			Necoclí
			San Pedro de Urabá
			Turbo

Fuente. Decreto 893 de 2017.

Anexo 5: Mapa de Zonas PDET



Anexo 6: Reglas del Sistema General de Regalías para Implementación del Acuerdo Final

Situación	Regla	Órgano decisor
Entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubre sus pasivos pensionales.	En los siguientes 20 años los proyectos de inversión deben tener por objeto la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión municipales y departamentales.
Entidad territorial que a 8 de septiembre de 2017 cuentan con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías y tienen cubierto sus pasivos pensionales.	El excedente en los siguientes 20 años será para proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión municipales y departamentales.
Entidad territorial que ha cubierto sus pasivos pensionales y tiene baja o nula incidencia del conflicto armado.	En los siguientes 20 años proyectos de inversión destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión municipales y departamentales
Entidad territorial cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 smmlv con adecuado desempeño en la gestión de estos recursos.	En los siguientes 20 años los proyectos de inversión deben tener por objeto la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.	Entidad Territorial
7 % de los recursos del Sistema General de Regalías	En los siguientes 20 años los proyectos de inversión deben tener por objeto la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación	Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el cual tienen asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo

	integral de víctimas.	nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes. Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.
70 % de los rendimientos financieros del Sistema General de Regalías, con excepción de los rendimientos producto de asignaciones directas a los entes territoriales.	Proyectos de inversión para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final (50 % será destinado a la Asignación para la Paz y el otro 50 % al Fondo de Desarrollo Regional.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el cual tienen asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes. Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.
60 % de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016.	Proyectos de inversión para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final (50 % será destinado a la Asignación para la Paz y el otro 50 % al Fondo de Desarrollo Regional.	Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el cual tienen asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno

		departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes. Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.
--	--	---

Fuente. Acto Legislativo 04 de 2017.

ANEXOS PUNTO 2- PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Anexo 1: Conformación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

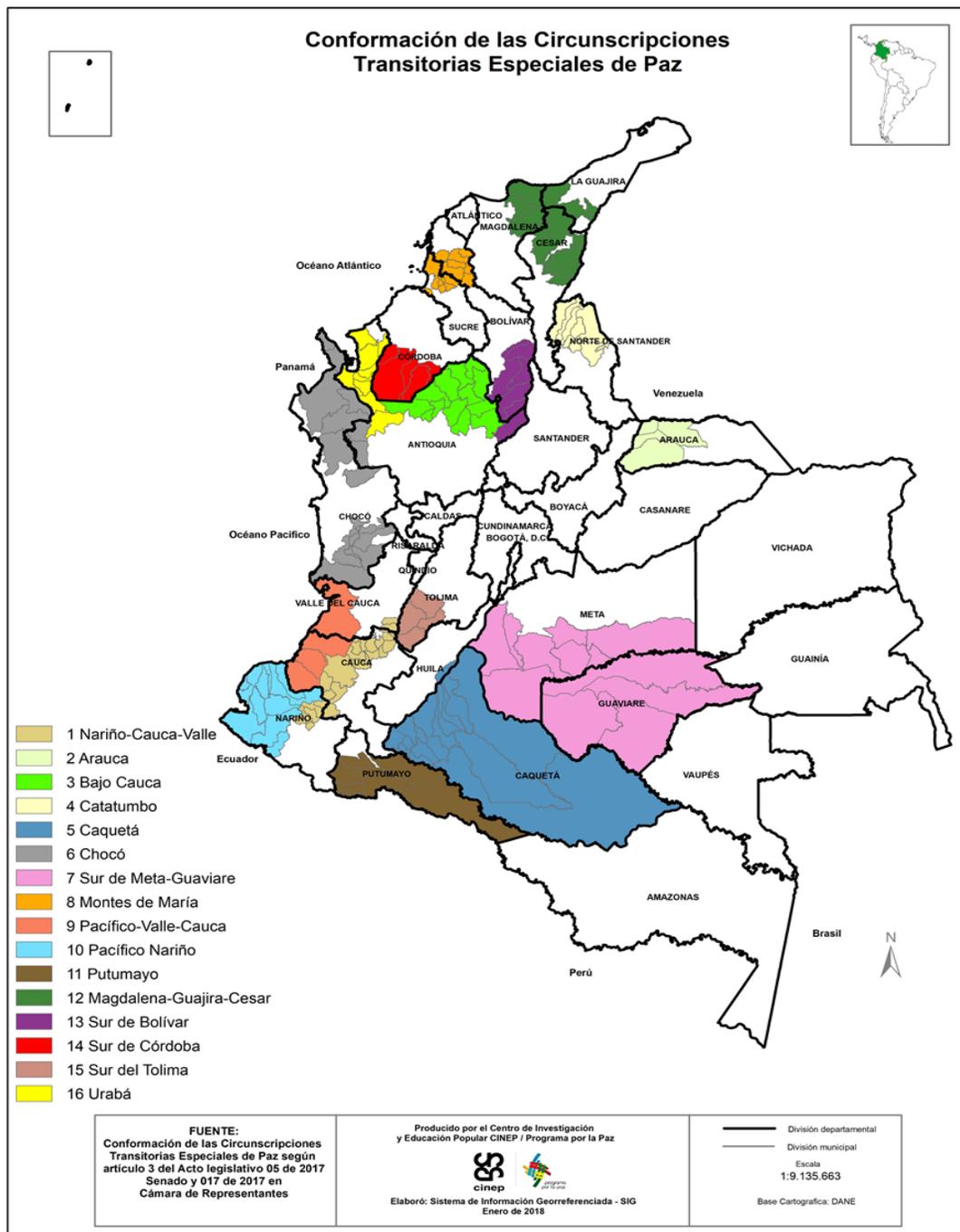
Según artículo 3 del Acto legislativo 05 de 2017 Senado y 017 de 2017 en Cámara de Representantes

Circunscripción	Municipios
Circunscripción 1	Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa Municipio Del Valle del Cauca: Florida y Pradera
Circunscripción 2	Municipios del Departamento de Arauca: Arauquita, Fortul, Saravena y Tame.
Circunscripción 3	Municipios del Departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza
Circunscripción 4	Municipios del Departamento de Norte de Santander Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.
Circunscripción 5	Municipios del Departamento del Caquetá Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso Municipio del Departamento del Huila: Algeciras
Circunscripción 6	Municipios del Departamento del Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto Municipios del departamento de Antioquia:

	Vigía del Fuerte y Murindó
Circunscripción 7	<p>Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa</p> <p>Municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores</p>
Circunscripción 8	<p>Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano.</p> <p>Municipios del departamento de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviejo</p>
Circunscripción 9	<p>Municipios del Departamento del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí,</p> <p>Municipio del Departamento del Valle del Cauca: Buenaventura.</p>
Circunscripción 10	<p>Municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.</p>
Circunscripción 11	<p>Municipios del Departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.</p>
Circunscripción 12	<p>Municipios del Departamento del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar.</p> <p>Municipios del Departamento de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar.</p> <p>Municipios del Departamento del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta,</p>
Circunscripción 13	<p>Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití.</p> <p>Municipio del Departamento de Antioquia: Yondó.</p>

Circunscripción 14	Municipios del departamento de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano
Circunscripción 15	Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.
Circunscripción 16	Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo

Anexo 2: Mapa de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz



ANEXOS PUNTO 3 -FIN DEL CONFLICTO

Anexo 1: Producción normativa en materia de reincorporación

Decreto ordinario 2027 de 2016 (7/12/16)	“Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación”
Decreto ordinario 061 de 2017 (16/01/17)	“Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante el Consejo Nacional de Reincorporación”
Ley ordinaria 1830 de 2017 (6/03/17)	“Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”. Esta ley modifica la ley de participación en el Congreso de tal forma que se permite que los voceros de paz del grupo en transición a la legalidad de las FARC participen con voz y sin voto ante el Congreso en los debates requeridos para la implementación.
Acto Legislativo 03 de 2017 (23/05/17)	“Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.
Ley Estatutaria 03 de 2017	“Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”. Esta reforma constitucional busca que una vez surtido el proceso de dejación de armas se reconozca de pleno derecho la personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como su financiación de manera transitoria y permite tener 5 senadores y 5 representantes adicionales en los periodos de 2018-2022 y 2022-2026.
Decreto ordinario 1937 de 2016 (30/11/16)	“Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en lo relacionado con las condiciones para el aseguramiento en salud de los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo -FARC- EP y se dictan otras disposiciones”
Decreto ordinario 294 de 2017 (22/02/17)	“Por el cual se modifican los artículos 2.1.10.6.2. Y 2.1.10.6.8 del Capítulo 6 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”
Decreto ley 831 de 2017 (18/05/17)	“Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”. Con esto se busca darle a los 86 miembros de las FARC de origen extranjero (según Censo socioeconómico) que hagan tránsito a la legalidad, seguridad jurídica a y asegura la permanencia de miembros con nacionalidad diferente a la colombiana en el país para que participen en los procesos de reincorporación y cumplan con sus compromisos de contribución al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Decreto ley 897 de 2017 (29/05/17)	“Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”.
Decreto ley 899 de 2017 (29/05/17)	“Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.
Decretos 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017	Cada decreto crea cada una de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN)
Decreto ordinario 901 de 2017 (29/05/17)	“Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017”.
Decreto ordinario 2026 de 2017 (4/12/17)	“Por medio del Cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)”
Ley ordinaria 1820 de 2016 (30/12/16)	“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indultos y tratamientos penales especiales y se dictan otras disposiciones”
Decreto ley 277 de 2017 (17/02/17)	“Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”
Decreto ley 900 de 2017 (29/05/17)	“Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones”. Este Decreto, busca mantener la suspensión de órdenes de captura después de la culminación de las ZVTN.
Decreto ordinario 2115 de 2017 (18/12/17)	“Por medio del cual se establece el procedimiento para dar cumplimiento a lo señalado en los parágrafos transitorios 3A y 38 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, y adicionados por el Decreto Ley 900 de 2017”. Este Decreto busca mantener la suspensión de órdenes de captura de los exintegrantes de las FARC acreditados por la OACP y además faculta a la Policía Nacional para que actualice la base de datos de órdenes de captura y suspenda las mismas de quienes estén acreditados.
Decreto ordinario 1753 de 2016 (03/11/16)	"Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las listas que acreditan la pertenencia a un grupo armado organizado al

	margen de la ley, y se dictan otras disposiciones". Este Decreto determina que los menores de edad desvinculados de un grupo armado serán tratados como víctimas del conflicto cuando inicien el proceso de reincorporación a la vida civil.
Decreto ley 671 de 2017 (25/04/17)	"Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones"
Decreto ley 891 de 2017 (28/05/17)	"Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

Anexo 2: Producción normativa en materia de garantías de seguridad

<p>Decreto Ley 895 de 2017 (29.05.2017)</p>	<p>Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios del decreto. Crea una instancia de alto nivel que permita diseñar y ejecutar la política de seguridad para dar garantías al grupo armado FARC EP en tránsito a partido político, y de esta manera garantizar la no repetición.</p>
<p>Decreto 154 (03.02.2017)</p>	<p>Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En sentencia C-224 de 2017, este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, aclarando que ésta Comisión se trata de una instancia asesora en materia de política criminal, en relación con la persecución penal de determinadas organizaciones criminales que atentan contra la consecución de los fines del A.F., es decir, cuenta con un ámbito limitado y específico de actuación, relacionado con el proceso de paz. La sentencia afirma que el papel de la Comisión se enfoca hacia otra esfera del amplio concepto de “política criminal” como lo es diseño e implementación de estrategias eficaces de investigación de crímenes cometidos contra unos sujetos de especial protección constitucional, como lo son los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos, y responsables de implementar el A.F.</p>
<p>Acto Legislativo 05 de 2017 (11.29.2017)</p>	<p>Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado. Con esta reforma, se eleva a rango constitucional el rechazo explícito a las agrupaciones violentas, promoviendo la persecución contra estos grupos, con lo que se contribuye a las garantías de no repetición</p>
<p>Ley 1865 de 2017 (30.08.2017).</p>	<p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el Artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Ley que permite que se amplíe la planta de la UNP para la contratación de personal de seguridad con ex miembros de la FARC EP que hagan tránsito a la legalidad y sean seleccionados para conformar el Cuerpo de Seguridad de la organización política. Con esto se busca aportar al proceso de reincorporación, además de contribuir a las medidas de protección y las garantías de no repetición.</p>

<p>Decreto Ley 898 de 2017 (29.05.2017)</p>	<p>“Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (...) y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”. Este decreto ley provee herramientas a la Fiscalía General de la Nación para combatir a las organizaciones criminales creando una Unidad Especial, así como un Grupo de Análisis e Investigación Nacional como un equipo de analistas, investigadores y fiscales capacitados para el análisis, investigación y seguimiento de casos de homicidios, crimen organizado y violaciones a los derechos humanos relacionados con el objeto de la Unidad Especial.</p>
<p>Decreto 299 de 2017</p>	<p>Crea el Programa de Protección especializada de seguridad y protección para la protección de las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo y los menores de edad que salgan de los campamentos de las FARC-EP. Así mismo crea una Mesa Técnica dentro de la UNP para asegurar la participación de los distintos sectores competentes.</p>
<p>Decreto 300 de 2017 y Decreto 301 de 2017</p>	<p>Permiten realizar algunas modificaciones a la estructura de la UNP para incluir los nuevos programas de protección y permite los cambios institucionales necesarios para cumplir con lo acordado en materia de protección. Igualmente, se crean empleos de planta en la UNP como lo que se busca tener el personal necesario dentro de dicha entidad para cumplir las medidas de protección.</p>
<p>Decreto 2124 de 2017</p>	<p>Fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, el decreto reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida frente a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del A.F.</p>

ANEXOS PUNTO 5- VÍCTIMAS

Anexo 1: Listado de normas

Normas internacionales:

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, año 1977.

Actos legislativos:

Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

Leyes:

- Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.” DO. 50.102
- Ley 35 del 19 de noviembre de 1982 “Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”. DO. 36133
- Ley 77 del 22 de diciembre de 1989 “Por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación”. DO 39116
- Ley 241 del 26 de diciembre de 1995 “Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”. Esta Ley fue derogada expresamente por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997. DO 43.201
- Ley 975 de 2005 del 25 de julio de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”. DO. 45.980
- Ley 1448 del 10 de junio de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. DO. 48.096
- Ley 387 del 18 de julio de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. DO 43.091

- Ley “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial de Paz” 08 de 2017 en Senado, 016 de 2017 en Cámara. En espera de control constitucional y sanción presidencial.

Decretos con fuerza de Ley expedidos:

- Decreto Ley 277 del 17 de febrero de 2017 “Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”. DO. 50.150
- Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017 "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición". DO. 50.197
- Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017 “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”. DO. 50.197
- Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017 “Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de *habeas corpus* en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”.DO. 50.221
- Decreto Ley 706 del 3 de mayo de 2017 “Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones”. DO. 50.222
- Decreto Ley 775 del 16 de mayo de 2017 “Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”. DO. 50.235
- Decreto Ley 900 del 29 de mayo de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones". DO 50.248
- Decreto Ley 903 del 29 de mayo de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP." DO 50.248
- Decreto Ley 671 del 25 de abril de 2017 "Por el cual se modifica la Ley 1448 de 201, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones". DO

50.215

- Decreto Ley 891 del 28 de mayo de 2017 "Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". DO 50.247
- Decreto Ley 277 del 17 de febrero de 17 "Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones". DO. 50.150

Decretos

- Decreto 587 del 5 de abril de 2017 "Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN)". DO.50.197
- Decreto 1252 del 19 de julio de 2017 "Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia, por el cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales diferenciados, reglamentando la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017 y se dictan otras disposiciones". DO. 50.299
- Decreto 1274 del 28 de julio de 2017 "Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020, 2021,2022,2023,2024,2025 Y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones". DO. 50.308
- Decreto 2125 del 18 de diciembre de 2017 "Por medio del cual se establece el procedimiento para dar cumplimiento a lo señalado en los párrafos transitorios 3A y 38 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, y adicionados por el Decreto Ley 900 de 2017".DO. 50.541
- Decreto 206 del 22 de enero de 1990 "Por el cual se reglamenta la Ley 77 de 1989 "Por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación – Colombia". DO 39152
- Decreto 1592 del 29 de septiembre de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia

Especial para la Paz”.DO.50.371

- Decretos presidenciales 1096 del 27 de junio de 2017, 1165 del 10 de julio de 2017, 1565 del 25 septiembre de 2017 y 1033 del 12 de junio de 2017 mediante las cuales se aplican amnistías en los términos de la ley 1820/16. (Corporación Solidaridad Jurídica, 2017)

Resoluciones:

Resolución Administrativa 285 del 28 de julio de 2017 del Ministerio de Justicia, mediante la cual 709 personas reincorporadas de las FARC adquieren el estatus de Gestores de Paz y Resolución 375 de octubre de 2017 (FARC, 2018)

Sentencias:

- Sentencia C-674/17 de la Corte Constitucional del 14 de noviembre de 2017. Magistrado Ponente Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Decisión conocida mediante el Comunicado No. 55 de esta misma fecha.
- Sentencia T-025 de la Corte Constitucional del 22 de enero de 2004. Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Anexo 2: Actos de reconocimiento de responsabilidades

Desde el proceso de negociación de la Habana se comenzaron a realizar algunos actos de reconocimiento de responsabilidades y solicitudes de perdón. Posteriormente y ya en el marco de implementación se han realizado varios actos, algunos derivados directamente de este A.F. y otros tantos como consecuencia de órdenes judiciales.

Actos realizados:

- El 06 de diciembre de 2015, aún en el marco del proceso de negociaciones se realizó el primer acto de reconocimiento de las FARC ante víctimas de Bojayá por el cilindro bomba que acabó con la vida de 79 personas, en mayo de 2002. (Sánchez G, 2015)
- El 12 de septiembre de 2016 las FARC pidieron perdón por el daño causado por las retenciones de personas por razones fines económicas que cometieron durante el conflicto armado en Colombia. (CNN, 2016)
- El 30 de septiembre de 2016 se desarrolla otro un de reconocimiento de responsabilidad de las FARC, realizado por la masacre de La Chinita en la que murieron 34 hombres y una mujer (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).
- El 3 de diciembre de 2016 las FARC piden perdón a las familias de los diputados del Valle del Cauca que fueron secuestrados el 11 de abril de 2002 y que murieron 5 años más tarde en un fuego cruzado de esta guerrilla. También se recordó al subintendente de la Policía Carlos Alberto Cendales, quien murió al intentar frustrar la acción de las FARC en la Asamblea Departamental, y se reivindicó el buen nombre de Sigifredo López, quien estuvo secuestrado durante siete años. (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2016)
- El 23 de septiembre de 2017 las FARC firman un compromiso por la paz, mediante el cual se sella el acto de perdón y reconciliación en el municipio de Granada, Oriente antioqueño. (UARIV, 2017)
- También se ha realizado un encuentro de reconciliación con las víctimas del club El Nogal y un encuentro con Constanza Turbay, a quien le pidieron perdón por matar a su madre y a dos hermanos y le prometieron devolverle la tierra de la que la despojaron. (Salazar, 2017)
- Por su parte, el 15 de septiembre de 2016 el Gobierno Nacional realiza un acto el reconocimiento de la responsabilidad estatal en el genocidio contra la Unión Patriótica (UP), en el que murieron por los menos 5000 de sus militantes. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016)
- El 21 de enero de 2017 el Gobierno Nacional pidió perdón por la masacre de la Vereda el Placer, Valle del Guamez, Putumayo en la que murieron 11

personas a manos de paramilitares del Bloque Sur Putumayo (El Espectador, 2017)

- El 04 de octubre de 2017 el Gobierno Nacional pidió perdón en el marco de las medidas de reparación contenidas en el acuerdo de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la masacre de Belén Altavista, en Medellín, donde perdieron la vida 16 jóvenes a manos de los paramilitares.

Es importante también subrayar que la sociedad civil ha generado actos de responsabilidad autónomos como el realizado por algunos sectores de la iglesia católica, que, sin bien no fueron respaldados por la Conferencia Episcopal en Colombia, quisieron aportar a este punto, mediante su solicitud de perdón por los crímenes cometidos por esta iglesia durante el conflicto armado. (El Espectador, 2017)

Anexo 3: Contenidos normativos sobre Amnistías, Indultos y Tratamientos especiales

En desarrollo del artículo 65 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra que establece que a la cesación de las hostilidades las autoridades pueden conceder la amnistía más amplia posible, (A.F. 5.1.2. II. No.37) y que la aplicación del SIVJNR debe garantizar la seguridad jurídica para promover una paz estable y duradera (A.F. 5.1.2. II. No.18), el A.F. constituyó una serie de disposiciones para hacer tal otorgamiento y generó una serie de condicionamientos y requisitos para ello, con el fin de que, de un lado se hiciera posible el fin del conflicto y de otro lado, los beneficiados mantuvieran sus obligaciones frente al SIVJNR, particularmente el deber de contribución a la verdad (A.F. 5.1.2. II. No.27 y 28) y el derecho de las víctimas a recibir reparación (A.F. 5.1.2. II. No.43). Disposiciones que además fueron trasladadas también a los agentes del Estado de quienes se dijo que el componente de justicia sería aplicado de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico (A.F. 5.1.2. II. No.32) y un tratamiento especial, simultáneo, equilibrado y equitativo en concordancia con la concesión de las amnistías e indultos. (A.F. 5.1.2. II. No.44). En este sentido, mediante la legislación posterior se crearon algunos parámetros para su aplicación.

Por un lado, se establecieron plazos y criterios para su aplicación, bajo el entendido de que estos beneficios deben facilitar la terminación del conflicto, contribuir al logro de la paz estable y duradera con garantías de no repetición y dar plena seguridad jurídica a los combatientes, y por otro lado, se instituyeron algunos compromisos sustanciales con el SIVJNR para dotar de garantías a las víctimas, entre ellos la integralidad del sistema que señala que estas medidas hacen parte del mismo y están interconectadas con todas las demás (art. 6 Ley 1820/16)

En relación a los plazos y criterios sobre amnistías se señaló que: i) estas se concedían a partir del día de entrada en vigor de la Ley de amnistías para los delitos que se hubieren cometidos antes de la entrada en vigencia del A.F. (art.17, Ley 1820/ 16); ii) para el caso de los integrantes de las FARC-EP reunidos en las ZVTN las amnistías se darían cuando se hubiese concluido el proceso de Dejación de Armas (art 19 Ley 1820/16); iii) para aquellos sin armas y privados de la libertad las amnistías se aplicarían tras la entrada en vigencia del acuerdo de paz de conformidad con los listados entregados por las FARC-EP y verificados según lo establecido en el A.F. (art. 17 Ley 1820/16) y la suscripción de un acta comprometiéndose a no volver a utilizar armas (art. 18 Ley 1820/16); iv) para quienes están condenados por delitos políticos y pertenencia a las FARC se aplicaría la amnistía una vez esta Ley entrara en vigencia (art. 17 no.3 Ley 1820/16); v) en los casos de personas investigadas o procesadas por delitos políticos y que de las investigaciones se presuma su pertenencia a las FARC, los

interesados deben hacer las solicitudes a la fiscalía o al juez de ejecución de penas competente (art 17 no. 4 respectivamente Ley 1820/16) y, vi) en todo caso, la amnistía debe ser aplicada en un término no mayor a los 10 días contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley; no obstante, si esto no ocurre en un plazo de 45 días, el destinatario podría solicitarla en la Sala de Amnistía e indulto de la JEP (art. 19 Ley 1820/16).

También se estableció que vii) la sala de amnistía e indulto debería tomar la decisión en un término no mayor a tres meses a partir de la solicitud, siempre y cuando haya concluido el proceso de Dejación de las Armas (art. 21 Ley 1820/16) y que, en el caso de viii) las libertades condicionadas, se otorgará la libertad cuando se haya suscrito el acta de compromiso de sometimiento y puesta a disposición de la JEP (art. 35 y 36 Ley 1820/16), y se instaura ix) el término de 10 días para el trámite completo a partir de la radicación de la solicitud hasta la decisión judicial (art. 12 DecretoLey277/17)

Para el caso de tratamientos especiales también se estipularon algunos condicionamientos y plazos. De un lado i) se estableció que los mecanismos de tratamiento especial se surtirían en la sala de definición de situaciones jurídicas de la JEP (art 45 Ley 1820/16) a petición del interesado o de oficio (art 47 Ley 1820/16); de otro lado, ii) se señaló que los agentes del Estado beneficiarios de estos tratamientos pueden acceder a la libertad transitoria, condicionada y anticipada a partir de la entrada en vigencia de la Ley cuando manifiesten y acepten su sometimiento ante la JEP con el fin de acogerse a mecanismo de la renuncia a la persecución penal ante el Secretario Ejecutivo de la JEP, hasta cuando entre en funcionamiento la Sala de definición de situaciones jurídicas (art 51 Ley 1820/16). Al tiempo, se estipuló que, iii) para el otorgamiento de estas libertades, el Ministerio de Defensa debía hacer los listados de los beneficiarios. Para ello se señaló que puede oficiar a las distintas jurisdicciones solicitando información, la cual debía ser allegada en un máximo de 15 días hábiles. Estos listados serían enviados a la Secretaría ejecutiva de la JEP, quien luego de su verificación lo enviaría al funcionario de conocimiento, quien debería adoptar la acción o decisión para materializar la medida de manera inmediata so pena de constituir falta disciplinaria (art 53 Ley 1820/16). Vale la pena señalar también que mediante el Decreto 1252 de 2017 se estableció que el trámite completo hasta la decisión judicial de cualquiera de los beneficiados de la Ley 1820 de 2016 no puede ser mayor a 10 días contados a partir de la solicitud del beneficio (art 1 Decreto 1252/17).

Ahora bien, en relación a los derechos de las víctimas se estableció en la Ley 1820 que i) la concesión de estos beneficios a guerrilleros y militares no exime del deber de contribuir individual o colectivamente al esclarecimiento de la verdad o el cumplimiento de las obligaciones de reparación que sean impuestas por la JEP y señala que ii) si durante 5 años estos se rehúsan de manera reiterada e

injustificada a cumplir los requerimientos del Tribunal a participar en los programas de contribución a la reparación de las víctimas o de acudir ante la CEV o la UBPD, si existe obligación de ello, pierden el derecho a que les aplique las sanciones propias de la JEP si se les declara responsables por algunas de las conductas incorporadas allí. (Art.14 y 33 Ley 1820/16).

A su vez, en relación a beneficiados de tratamientos especiales, se establece que iii) no están eximidos del deber de contribuir individual o colectivamente al esclarecimiento de la verdad o de las obligaciones de reparación en cumplimiento de los establecido en el SIVJNR y especifica que iv) si durante el tiempo de vigencia de la JEP se niegan a hacer las contribuciones que les sean solicitadas por el tribunal para la paz perderán el derecho a obtener los beneficios previstos en cualquier tratamiento de los definidos como especial, simultáneo, equilibrado y equitativo (Art. 50 Ley 1820/16). v) Condición que se repite para los casos de libertades transitorias, condicionadas y anticipadas y de aquellos privados de la libertad en Unidades Militares (art. 52 No. 4 par. 1 y 2 y 57 respectivamente Ley 1820/16). Al tiempo, señala que vi) el Estado realizará los cambios institucionales y de política que garanticen la no repetición como mecanismo de protección prevalente de las víctimas.

ANEXOS PUNTO 6- IMPLEMENTACIÓN VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

Anexo 1: Producción normativa en materia de implementación, verificación y refrendación del A.F.

<p>Acto Legislativo 01 de 2016 (7/07/16)</p>	<p>Crea el procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades extraordinarias en cabeza del Presidente de la República para asegurar el cumplimiento del A.F. Con este se agiliza la implementación, lo cual es primordial según estudios comparados, donde los procesos de paz exitosos son aquellos que logran implementar la mayoría de acuerdos en el primer año.</p>
<p>Acto Legislativo 04 de 2017 (08/09/17)</p>	<p>"por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política". Reforma al Sistema General de Regalías.</p>
<p>Decreto 1995 de 2016 (7/12/16)</p>	<p>"Por medio del cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación", instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal para ejecutar las funciones dadas por el A.F.</p>
<p>Acto Legislativo 02 de 2017 (11/05/17)</p>	<p>"Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final". El Acto Legislativo establece el A.F. como referente de interpretación en la implementación obligatorio para los funcionarios del Estado.</p>
<p>Decreto Ley 248 de 2017 (14/02/17)</p>	<p>"Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final". Este decreto permite que el saldo del portafolio del Fondo Nacional de Regalías en liquidación que resultase luego del giro de las asignaciones a proyectos de inversión previamente aprobados, se utilice para financiar proyectos de inversión para la implementación del A.F. Fue declarado parcialmente exequible</p>
<p>Decreto Ley 691 de 2017 (27/04/17)</p>	<p>"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)". Este decreto cambia el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz" como principal instrumento para la administración, coordinación y ejecución de recursos para la implementación del A.F. Esta</p>

	norma asegura, en parte, la disponibilidad de recursos para la implementación del A.F.
Decreto Ley 894 de 2017 (28/05/17)	"Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final". Este decreto establece una cobertura igualitaria para los servidores públicos y se da especial importancia a la formación en municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del A.F. Así mismo, se desconcentran las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil de adelantar procesos de selección delegando competencia a las entidades de orden nacional con experiencia en procesos de selección.
Decreto Ley 883 de 2017 (26/05/17)	"Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos"
Decreto Ley 888 de 2017 (27/05/17)	"Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República" este Decreto crea la Unidad Delegada para el Posconflicto dentro de la Contraloría.
Decreto Ley 889 de 2017 (27/05/17)	"Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991" Este Decreto establece que la corte suspenderá los términos de revisión constitucional ordinarios y dará prioridad a la revisión contenida en el Acto Legislativo 01 de 2016.
Decreto 1650 de 2017 (09/10/17)	"Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016". Define y reglamenta las ZOMAC
Decreto 1915 de 2017 (22/11/17)	"Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016".
Decreto 1829 de 2017 (07/11/17)	Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO