

Octavo informe  
de verificación de la  
implementación del Acuerdo  
Final de Paz en Colombia

---

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



# Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

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



**Director CINEP/PPP:** Luis Guillermo  
Guerrero Guevara

**Director CERAC:** Jorge Restrepo

### Equipos de trabajo

#### CINEP/PPP

**Consuelo Corredor Martínez**  
Coordinadora del equipo CINEP

**Manuela Cifuentes Murillo**  
Profesional de apoyo a la coordinación

**Clara Ramírez Gómez y Javier Medina Bernal**  
Investigadores responsables del punto 1:  
Reforma Rural Integral

**Sebastián Beltrán Valbuena y Daniel Ricardo Amaya Alba**  
Investigadores responsables del punto 2:  
Participación Política

**Vera Samudio Reyes y Andrea Catalina Medina Garzón**  
Investigadoras responsables del punto 5:  
Víctimas

#### CERAC

##### **Investigación:**

Lina Asprilla

Catalina Montañez

Karol Helena Páez

Jorge Restrepo

Carolina Sánchez

##### **Asistencia de investigación:**

David Correal

Andrés Palencia

Ana Cristina Restrepo

Valeria Vargas



## Para esta edición

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

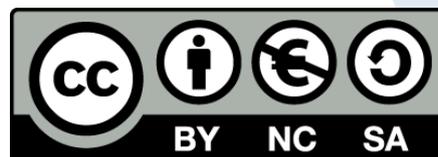
Carrera 5 N.º 33B-02  
PBX: (57-1) 245 6181  
Bogotá D.C., Colombia  
www.cinep.org.co

© 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 2021  
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



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



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia



FONDO MULTIDONANTE  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



## Índice

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	1
Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.....	3
Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política.....	5
Punto 3: Fin del Conflicto.....	7
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.....	10
Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.....	13
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación.....	15
Análisis de la implementación en los territorios PDET seleccionados.....	19
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 “REFORMA RURAL INTEGRAL”</b> .....	27
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”</b> .....	60
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 “FIN DEL CONFLICTO”</b> .....	84
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”</b> .....	118
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”</b> .....	153
<b>INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN”</b> .....	227
<b>LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL: FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F.</b> .....	257
<b>FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET CATATUMBO</b> .....	259
<b>FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET SUR DE CÓRDOBA</b> .....	287
<b>FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET PACÍFICO MEDIO</b> .....	306
<b>ANEXOS</b> .....	332
<b>ANEXOS GENERALES</b> .....	333
Anexo 1: Siglas y Glosario.....	333
<b>ANEXOS PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL</b> .....	354
Anexo 1: Asuntos que se tramitan a través del proceso agrario rural.....	354
Anexo 2: Municipios PDET priorizados para el Catastro Multipropósito.....	357
<b>ANEXOS PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO</b> .....	358
Anexo 1: Proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR en el periodo que cubre este informe.....	358

Anexo 2: Documento de propuestas presentadas al Presidente Duque por firmantes de la paz.....	360
<b>ANEXOS PUNTO 5: VÍCTIMAS DEL CONFLICTO .....</b>	<b>362</b>
Anexo 1: Medidas cautelares de protección a lugares identificados donde podrían encontrarse cuerpos esqueletizados de posibles víctimas de desaparición forzada.....	362
Anexo 2: Actos de reconocimiento de responsabilidad, perdón, esclarecimiento de la verdad, reconciliación y encuentros articulatorios en el marco del aporte de verdad realizados por ex integrantes de las FARC-EP, relacionados por la Mesa Técnica del SIVJRNR-FARC.....	364
Anexo 3: Histórico de ordenes de órdenes proferidas, avance y rezago histórico de órdenes y avance de cumplimiento de las órdenes. ....	375
Anexo 4: Conformación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz .....	376

## OCTAVO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA

### RESUMEN EJECUTIVO

#### Presentación

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– para la verificación de los compromisos del A.F., establecida en el Acuerdo Final de Paz –A.F.– firmado entre el Gobierno y las FARC (numeral 6.3), está integrada por dos instituciones: CERAC y CINEP, designadas por las partes en 2017.

Este 8º Informe de la ST se suma a los siete informes generales de verificación sobre la implementación de los seis puntos del A.F., a los cuatro informes sobre la implementación del Enfoque de Género y al primer informe sobre la implementación del Enfoque Étnico (disponibles en las páginas web de CERAC y CINEP). Esta tarea ha contado con la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

A su vez, CERAC y CINEP como ST siguen el mandato establecido en el A.F. (6.3.2) de “realizar el análisis del **cumplimiento verificado** de lo acordado, identificar las **controversias** y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”, tarea que está prevista hasta septiembre de 2021; período en el que se completarán diez informes sobre la Implementación de los seis puntos del A.F., seis informes sobre el Enfoque de Género y tres informes sobre el Enfoque Étnico.

El análisis del 8º Informe cubre el período entre el 1º de agosto hasta el 30 de noviembre de 2020 y, al igual que el pasado informe, incorpora un análisis del estado de la implementación en tres subregiones PDET: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio. Estos territorios, así como las demás zonas PDET, comparten una historia de conflicto social, conflicto armado y una enorme debilidad institucional -especialmente por parte del Estado- que ha favorecido a diversos actores armados y al desarrollo de actividades ilegales y criminales.

En sus informes, la ST ha verificado los compromisos establecidos en el A.F. y ha analizado los avances, dificultades y retrasos en la implementación, así como la correspondencia de lo que se ha implementado con lo establecido en el A.F. A partir del 7º Informe, ya publicado, la ST tiene en cuenta de manera especial en su labor de verificación, los indicadores del Plan Marco de Implementación, el Plan Nacional de Desarrollo (2018 – 2022), los Planes de Desarrollo departamental y municipal de las tres subregiones PDET seleccionadas y otros instrumentos de planeación o de políticas públicas que impactan la implementación.

## Análisis Temático

El periodo de estudio de este informe estuvo marcado por diferentes sucesos de orden político, social, jurídico y económico, y además por la continuidad de la pandemia, con implicaciones en la implementación de los compromisos del A.F.

Un hecho que sigue ocupando un lugar de primer orden en las preocupaciones, es la persistente amenaza y el recurrente asesinato de líderes sociales, defensores de derechos humanos y de excombatientes de las FARC, así como el recrudecimiento de las masacres en nuevos ciclos de violencia. Según el Ministerio de Defensa las masacres, que el gobierno denomina homicidios colectivos, entre agosto y diciembre de 2020 sumaron 22 casos con 113 víctimas, con un aumento de 50% en número y de más del doble en víctimas frente a los mismos meses de 2019. Asimismo, las movilizaciones sociales que se adelantaron en el mes de septiembre evidenciaron la falta de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y múltiples hechos en los que se hizo uso desproporcionado de la fuerza por parte de la fuerza pública. Frente a la implementación del Acuerdo de paz, el Gobierno en cabeza del Presidente de la República realizó un evento de conmemoración de dos años de “Paz con Legalidad” (Presidencia de la República, 2020) con la participación de los expresidentes Felipe González y Pepe Mujica. Por su parte el movimiento Defendamos la Paz convocó la primera Conferencia Internacional del Acuerdo de Paz en Colombia (Defendamos la Paz, 2020). Dos eventos que, por la distancia en sus perspectivas y conclusiones sobre los avances y dificultades en la implementación, dejan ver con nitidez las fracturas que siguen existiendo en el entorno político del país y de muchos sectores económicos y sociales, a propósito del A.F y los avances en su implementación.

Con el fin de adelantar la verificación del A.F, en seguimiento a los principios metodológicos de la ST hemos identificado -como en el informe anterior- preguntas orientadoras para cada uno de los puntos del A.F. que proporcionan un marco analítico a las prioridades establecidas:

- **Punto 1:** ¿en qué estado se encuentra la apuesta transformadora de desarrollo territorial para la construcción de la paz planteada en el A.F.?
- **Punto 2:** ¿en qué estado se encuentran las garantías de la participación ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales, debido a la reactivación de la protesta social
- **Punto 3:** ¿Cómo va la sostenibilidad de los proyectos productivos de los excombatientes de las FARC?, ¿Cómo avanza la protección de los excombatientes?
- **Punto 4:** ¿Ha logrado el PNIS articularse con las políticas de desarrollo rural? ¿Han contribuido estas medidas a la transformación estructural de los territorios?

- **Punto 5:** ¿el funcionamiento del SIVJNRN avanza en garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral?, ¿qué desafíos conlleva los debates alrededor de la verdad y la justicia, en la implementación del A.F.?
- **Punto 6:** ¿Cuáles son los recursos apropiados para la paz en 2021? ¿Hay un aumento en los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación –PGN– 2021 y el Sistema General de Regalías?

Al igual que en el 7º. Informe publicado por esta ST, en el presente informe se da continuidad a la verificación territorial de la implementación del A.F. Atendiendo al contexto actual, la ST definió una pregunta guía para este octavo informe:

**¿Cuáles son los factores que son obstáculo para la construcción de paz a nivel territorial en cada una de las 3 subregiones PDET seleccionadas?**

### **Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral**

La Reforma Rural Integral –RRI– fue propuesta en el A.F. con el fin de ampliar el acceso a la tierra, disminuir la elevada concentración de la propiedad rural, formalizar adecuadamente la tenencia de la tierra, mejorar y permitir un ordenamiento del territorio con mayor acceso a la justicia a través de estrategias y medidas -entre las principales- como el Catastro Multipropósito –CM–, la zonificación ambiental, las medidas alternativas de resolución de conflictos, jurisdicción agraria y el fomento de las zonas de reserva campesina.

La visión territorial del A.F. busca, con la priorización de 170 municipios, el desarrollo del territorio con una participación significativa de los pobladores urbano-rurales; a su vez, busca el establecimiento de un conjunto de planes nacionales sectoriales, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PRRI– con el objetivo de cerrar las brechas entre zonas urbanas y rurales en materia de derechos económicos sociales y culturales y un mayor acceso a bienes y servicios.

**¿En qué estado se encuentra la apuesta transformadora de desarrollo territorial planteada en el A.F.?**

En este 8º. informe se estableció, como prioridad, analizar el estado del proceso de construcción de desarrollo territorial planteado por el A.F. a través de la verificación de los avances normativos y de implementación territorial de algunos aspectos relacionados al acceso y formalización de tierras como lo son el Catastro Multipropósito y la Jurisdicción Agraria. A su vez, se verifica el curso de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– y los PNRRRI.

En consecuencia, se aborda en el periodo de análisis de este informe, el Proyecto de Ley para la creación de una especialidad rural y agraria (PL 134/2020C) presentado al Congreso el 20 de julio de 2020 por el Gobierno

Nacional, el cual responde al compromiso del A.F. de crear una **Jurisdicción Agraria** que contribuya a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y a la resolución legal de los conflictos. El Proyecto de Ley inició su trámite y fue aprobado en primer debate, con algunas modificaciones, el 24 de noviembre del presente año y en segundo debate el pasado 15 de diciembre. Se trata de un avance importante para superar un gran retraso, puesto que hace parte de las normas que debieron ser aprobadas durante el primer año de la implementación.

Durante este periodo también se analizaron los avances en la implementación del CM y otros aspectos relacionados con la normatividad y medidas de acceso a tierras como la aprobación del subsidio para compra de tierras, previsto por el A.F. En estos subtemas, a 30 de noviembre de 2020, se reporta, para la implementación del Catastro Multipropósito la priorización de 145 municipios de los cuales 78 son municipios PDET, algunos avances en el sistema de información catastral, y la habilitación de cinco nuevos gestores catastrales, con lo cual se llega a 17.

En relación a otros mecanismos para el acceso a tierras, se destaca la expedición del Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020 que reglamenta la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras –SIAT–, uno de los compromisos del A.F.; sin embargo, el decreto no establece el tratamiento preferencial para las mujeres y grupos de especial protección, como está previsto en el A.F. (1.1.2).

Un hecho de relevancia, y el principal avance durante este periodo en materia de los **PDET**, es la finalización, en agosto, de la HRU del Catatumbo, pues es la base de un ejercicio de planeación de largo plazo y un instrumento en el que se materializan ordenadamente las iniciativas resultantes del PATR. No obstante, esta HRU no identifica los espacios e instancias de participación, de control y seguimiento. Sigue siendo un reto central el fortalecimiento continuo de la participación social y comunitaria en la toma de decisiones, para esta subregión, y para la construcción de la HRU de las demás zonas, aún pendientes.

Durante este periodo se continuó la ejecución de Obras PDET y la aprobación de Obras por Impuestos y Proyectos del OCAD Paz, con algunos cambios de importancia en estos dos mecanismos.

Finalmente, durante el periodo de análisis de este octavo informe, se dieron avances en materia de los **PNRRI** con la aprobación del Plan Nacional para apoyar la Generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNGIECFC–, llegando así a siete de los 16 previstos. Sin embargo, a pesar de avanzar en su aprobación formal, no guarda total correspondencia con lo establecido en el A.F.

Aunque el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– expidió el Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020 y la resolución reglamentaria 0536 de 19 de octubre de 2020 para la reformulación de la Política Pública de Vivienda Social

Rural, dicha reformulación significó un retraso significativo en el cumplimiento del plan nacional que se había aprobado en 2017.

Con este panorama, esta ST. señala una serie de preocupaciones y oportunidades de mejoramiento sobre la implementación de los temas y subtemas del punto 1 del A.F. Entre estas inquietudes se destacan el incremento de la pobreza rural según los cálculos del DANE, situación que se agrava con la extensión en el tiempo del impacto económico y social por la crisis sanitaria por COVID-19. Para atender esta situación, es urgente la aprobación e implementación de los restantes PNRRI, en especial aquellos dirigidos a la salud y a la seguridad alimentaria de las comunidades rurales. Asimismo, es imperioso superar los desbalances en los mecanismos de financiación de las subregiones PDET, e identificar los factores que limitan la ejecución de estos mecanismos en zonas como Pacífico Medio, Sur de Córdoba y Montes de María. Esta ST insiste en la necesidad de garantizar la participación e información óptima para las comunidades y organizaciones en la implementación del CM, así como en los procesos de construcción de las HRU y los demás posibles estructuraciones de proyectos y obras para la implementación de los PATR.

## **Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política**

El punto 2 del A.F. establece una serie de medidas y mecanismos para la apertura democrática, buscando romper el vínculo entre las armas y la política por medio de la canalización de los conflictos sociales hacia el diálogo, el debate y la concertación de los diferentes intereses sociales. Estas medidas se agrupan en tres temas generales: (i) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (A.F. 2.1); (ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa (A.F. 2.2) y (iii) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (A.F. 2.3).

A nivel general, en el período de análisis que cubre este 8vo. Informe, la ST evidencia pocos avances en la implementación de este punto. Con la promulgación de la Ley 1909 de 2018, el Estatuto de la Oposición se mantiene como un evento importante que le da mayor dinamismo al sistema político colombiano. No obstante, existen vacíos pendientes que requieren ajustarse, así como, adversidades en el contexto que obstaculizan el ejercicio de la oposición.

En materia de garantías de seguridad, tras el desarrollo normativo de las principales instancias establecidas por el A.F., el Sistema Integral de Seguridad Para el Ejercicio de la Política –SISEP– y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, mantienen un funcionamiento limitado, siendo uno de los principales pendientes la implementación integral del SISEP. La emisión de alertas tempranas, los avances del Decreto 660 de 2018 y el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –

CIPRAT– han sido insuficientes ya que parte del SISEP no se encuentra activo o avanzado sustancialmente, lo que limita la capacidad de respuesta ante el deterioro de la seguridad en los territorios. En contraste con la escasa actividad de las medidas e instancias creadas por el A.F, el Gobierno Nacional continúa priorizando otros espacios para la atención de la crisis de seguridad que atraviesan líderes, lideresas y excombatientes, como es el caso del Plan de Acción Oportuna –PAO–.

La gravedad de los hechos que tuvieron lugar en septiembre, con ocasión de las movilizaciones y protestas ciudadanas, hicieron evidente la falta de garantías para la movilización y la protesta pacífica, como lo ha establecido esta ST en sus informes anteriores (2019a, 2019b, 2020). En esa dirección es importante resaltar lo estipulado en la sentencia de la Corte Suprema que reconoce los abusos sistemáticos que enfrentan los participantes al ser objeto de un exceso de la fuerza y estigmatizados por parte de la Fuerza Pública, y algunos sectores políticos y medios de comunicación. Esta Sentencia establece que es necesario que el gobierno desarrolle protocolos y medidas que garanticen el ejercicio de la protesta, y designe a otras entendidas estatales, como la Defensoría del Pueblo, para que verifique los equipos del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD– antes de su intervención, buscando evitar el uso de armas subletales. Finalmente establece que el Congreso debe tramitar una ley estatutaria que estipule la regulación de este derecho fundamental y los procedimientos que guíen el uso de la fuerza.

6

Por lo anterior, la pregunta que guía el análisis para el período entre agosto y noviembre de 2020 es sobre el **estado en que se encuentran las garantías de la participación ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales, debido a la reactivación de la movilización social**. Pregunta relevante pues como se analiza en este informe, la falta de garantías para la participación política y para la protesta social afecta la integralidad del A.F. y el proceso de apertura democrática.

Igual de relevante es la discusión de las distintas iniciativas legislativas en trámite, como la reforma política, el código electoral, y el sistema de partidos. En la reforma política uno de los proyectos de ley, que proponía listas cerradas, mayor paridad en las mismas y promocionaba el voto rural, entre otras disposiciones, se hundió en la plenaria de la Cámara de Representantes, reflejando las dificultades para alcanzar consensos. Esto implica una reforma a las reglas de juego de la política que afectaría principalmente a los políticos tradicionales que además no permiten participar a aquellas regiones más distantes y afectadas por el conflicto armado. Por otra parte, en la actual discusión sobre los efectos que tendría la reforma al código electoral, la ST llama la atención sobre la inconveniencia de otorgarle grandes facultades al Registrador Nacional y al Presidente de la República. Dicha preocupación resulta mucho más relevante con las denuncias por la politización de puestos en la

Registraduría Nacional del Estado Civil a personas cercanas a los partidos políticos que apoyan dicha iniciativa

El rol que ha desempeñado el Congreso en la discusión de distintas medidas legislativas generales -relacionadas a la implementación del punto de participación- se ha visto afectado por la pandemia. Hay además un escenario de complejidad respecto a las recientes problemáticas en las que las Fuerzas Armadas se han visto inmersas, deteriorando de manera importante su credibilidad.

### Punto 3: Fin del Conflicto

La implementación del Punto 3 sobre “Fin del Conflicto” se centra en dos grandes temas, el primero es el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes de las FARC a la vida civil (A.F 3.2), que incluye la creación y funcionamiento del partido político FARC y, la transición económica y social de esta población, en varios frentes: proyectos productivos, formas asociativas, sostenibilidad, educación, salud, renta básica, asignación única de normalización, entre otros. Además, de la consolidación de las bases para el proceso de reincorporación en el largo plazo, de acuerdo a lo establecido en el Conpes 3931 de 2018 que adopta la política pública de reincorporación. El segundo tema relativo a las garantías de seguridad (A.F 3.4), que contempla la implementación y el funcionamiento de una nueva arquitectura institucional y una serie de medidas con la finalidad de fortalecer la política e investigación criminal y garantizar la protección del Partido FARC, los excombatientes, sus núcleos familiares, así como las comunidades y organizaciones en los territorios.

En este octavo informe, la ST dio prioridad al análisis sobre la **sostenibilidad de los proyectos productivos** de los excombatientes en proceso de reincorporación económica y social en el mediano y largo plazo, y las **medidas materiales e inmateriales** para garantizar la seguridad y protección de los excombatientes.

Frente a la **sostenibilidad de los proyectos productivos** de los excombatientes, la ST destaca la existencia de modelos de economía social y solidaria que permitieron la creación de aproximadamente 135 cooperativas de ex combatientes que hacen parte de ECOMÚN (Unión Europea, 2020), las cuales desarrollan proyectos productivos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– y otros autogestionados con recursos propios y de la cooperación internacional. El cooperativismo ha sido clave en la implementación de estos proyectos, sin embargo, persisten dificultades de orden administrativo y legal, tanto para las asociaciones de excombatientes como para ECOMÚN, incluyendo la falta de estrategias consolidadas de acompañamiento técnico para el desarrollo de los proyectos productivos en los territorios.

En cuanto a los **proyectos productivos**, el CNR aprobó para el periodo del presente informe, 24 proyectos productivos, para un total de 87 proyectos

productivos colectivos, que benefician a 3.314 personas en proceso de reincorporación (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020), manteniendo el ritmo de aprobación frente al informe anterior. Frente a los proyectos individuales, la ARN reporta 1.646 proyectos aprobados (ARN, 2020b). Además, la ST conoce de 37 proyectos auto-gestionados por los excombatientes, y 69 proyectos asociados a la cooperación internacional (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020). De acuerdo con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–, a corte octubre 2020, la cooperación internacional apoyó la implementación de 56 proyectos productivos colectivos beneficiando a 2.481 personas, y 96 proyectos individuales beneficiando a 114 personas. Para un total de 6.948 excombatientes beneficiados en el territorio.

Del **acceso a tierras** para proyectos productivos con vocación agropecuaria, el Gobierno Nacional adquirió un nuevo predio en Dabeiba (Antioquia), que se une a los dos predios ya comprados en Colinas (Guaviare) e Icononzo (Tolima). Fue expedido el Decreto 1543 del 24 de noviembre de 2020, mediante el cual fue reglamentado el Artículo 283 del PND 2018-2022 sobre la administración y destinación de bienes rurales extintos para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación, y estableció la ruta de acceso que busca acelerar la adjudicación de tierras y dar mayor claridad jurídica a los excombatientes beneficiarios, y subsanar los vacíos normativos existentes que han afectado los procesos iniciados en Ituango (Antioquia), El Diamante (Meta), Monterredondo (Cauca) y La Elvira (Cauca) (CNR FARC, 2020b). En el marco de la ruta fue entregado el primer predio de 400 hectáreas en el departamento del Huila a 300 excombatientes de la cooperativa Coogropaz. La ST registra avances recientes en la compra de tierras para la reincorporación que sirven para dar mayor solidez al proceso, tanto en términos de la reincorporación de excombatientes como en la Reforma Rural Integral, permitiendo avanzar tanto en proyectos productivos colectivos, y en la asignación de tierras establecida en el punto 1 del A.F.

Frente a los **Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR–**, el Gobierno Nacional ha anunciado acciones para la consolidación de los 24 AETCR, la cual está dirigida a ampliar el acceso a tierras para la producción y a la construcción de proyectos de vivienda en cada uno de estos espacios territoriales para responder a las necesidades de los excombatientes en los contextos de la reincorporación. Para el componente FARC en la Unidad Técnica de Reincorporación –UTR– de la ARN, no hay claridad sobre la consolidación de estos espacios, ante las dificultades en el acceso a bienes y servicios para los reincorporados y sus familias (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 196), y en particular, frente a la incorporación o no de estas figuras en el ordenamiento territorial, y la carga presupuestal que representaría para cada uno de los municipios, que en su mayoría son de

categoría 6 (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020).

En materia de **garantías de seguridad**, persiste la violencia política contra los miembros del Partido FARC, los excombatientes en proceso de reincorporación y sus núcleos familiares. Aunque el A.F. establece medidas materiales e inmateriales que buscan garantizar la protección de esta población, la implementación y eficacia de estas medidas ha sido limitada, pues la situación de inseguridad que afecta a los excombatientes continúa en departamentos como Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá y Meta, que concentran el 58% del total de excombatientes asesinados. Contraria a la tendencia de aumento sostenido de los asesinatos entre 2017 y 2019, la ST registró en 2020 una disminución en las cifras de homicidios de excombatientes, cifra que, sin embargo, continúa siendo altísima. En este período de análisis, la ST resalta dos eventos importantes. En primer lugar, la Audiencia Pública que realizó la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– en el marco del proceso de adopción de medidas cautelares de protección a los excombatientes. Durante esta Audiencia, la JEP realizó seguimiento a las medidas implementadas por las entidades con responsabilidades en la protección de esta población. El segundo evento, fue la “Peregrinación por la vida y por la paz”, primera movilización convocada por excombatientes de las FARC, con la finalidad de solicitar mayores garantías de seguridad al Gobierno Nacional.

9

---

Lograr la implementación integral de todas las instancias y medidas del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad establecidas en el A.F., continúa siendo el principal reto en materia de seguridad. La implementación fragmentada y desarticulada de todos sus componentes impide garantizar la protección completa de los excombatientes. La ST además considera prioritario ajustar el esquema de protección de excombatientes para mejorar la protección, especialmente en zonas de disputa entre grupos armados organizados y fortalecer las entidades encargadas de la protección de esta población. Así mismo es prioritario, intensificar la operación de las instituciones de justicia criminal, en particular en la investigación y judicialización de los responsables. Para ello, la ST destaca los avances en las instituciones para la investigación judicial incluidas en el A.F., que han demostrado tener mayor efectividad en materia de judicialización y esclarecimiento de los casos, pero que aún tienen un sinnúmero de casos pendientes de avance y resolución, así como de tareas, por lo cual una ampliación de tales capacidades contribuiría muy probablemente a abordar esta problemática. Además, la ST renueva su llamado a la intensificación de la operación y al escalamiento de las capacidades y acciones de los mecanismos e instancias creadas en el marco del A.F como la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y los cuerpos de protección de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz de la Policía.

#### **Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas**

El Punto 4 del A.F. propone e impulsa soluciones que den un tratamiento diferencial a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas, que tengan en cuenta las causas que han dado origen a la problemática y que reconozcan la necesidad de transformar la política de drogas y potenciar una transformación productiva de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito. El Punto 4 está dividido en cuatro temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

En el periodo que comprende este informe, hubo avances en la implementación de los cuatro temas, sin embargo, a la fecha estos no han propiciado la transformación estructural que comprende el A.F., en la medida en que la intervención sigue priorizando la erradicación y la disminución de cultivos de uso ilícito como un factor de éxito en la política de drogas. Además, persisten situaciones que obstaculizan la plena implementación de este Punto como la insuficiencia de recursos, las dificultades administrativas, la insistencia de retomar la aspersión aérea con glifosato, las condiciones de inseguridad en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, que incluyen la presencia de Minas Antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE– y su persistente uso por parte de organizaciones criminales.

La plena implementación del programa de sustitución de cultivos, así como de medidas que impulsen la solución al fenómeno de producción y comercialización, requiere enfatizar la integración del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– con la Reforma Rural Integral y con las medidas relacionadas con las garantías de seguridad que contempla el Punto 3.4 del A.F. Esto impulsaría una transformación estructural de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

En relación con el Tema 1 hubo avances en la erradicación voluntaria de cultivos por parte de las familias inscritas al PNIS. De hecho, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– reportó en agosto un cumplimiento del 97% por parte de los cultivadores. En total, se han erradicado 42.339 ha. 36.965 ha por parte de las familias cultivadoras y verificadas por UNODC y 5.374 ha con asistencia de la fuerza pública. Sin embargo, persiste el énfasis en la erradicación forzada, lo que ha hecho que las familias recurran a acciones jurídicas para frenarla. Hubo también avances en el cumplimiento del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar. Aunque hubo una aceleración en la implementación de sus componentes del PAI, los avances alcanzados no permiten la transformación productiva que requieren los campesinos para

incursionar en las economías lícitas, pues persisten rezagos importantes en los componentes de asistencia técnica integral y los proyectos productivos.

En cuanto a los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– persisten las preocupaciones señaladas por esta ST en su Séptimo Informe de Verificación. Por un lado, la construcción de estos documentos en los municipios que coinciden con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– no contó con una metodología específica y estos se equipararon a los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR–, lo que hizo que la especificidad veredal se perdiera en el ejercicio. Por el otro, preocupa que los documentos PISDA que fueron adoptados por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– sean una sumatoria de iniciativas PDET. En total el Gobierno identificó 812 iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA en los PATR, de las cuales 168 contaban con ruta de implementación activada al 31 de octubre (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Sin embargo, no es posible conocer si estas iniciativas estarán focalizadas en los núcleos veredales que integran el PNIS. Aunque este problema pudo resolverse con la Hoja de Ruta Única –HRU–, la HRU de Catatumbo evidencia que la sustitución no quedó incluida como un criterio de focalización de la oferta sectorial (Procuraduría General de la Nación, 2020) y que de hecho, no resuelve el problema de la focalización geográfica.

Otro de los avances relacionados con el PISDA fue la firma de los ocho documentos PISDA de los municipios que no tienen coincidencia geográfica con los PDET. A la fecha de cierre de este informe los documentos no eran públicos, por lo que no es posible conocer las iniciativas acordadas con la comunidad. Con base a la información de prensa de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–, es evidente que en algunos de estos municipios participaron más familias de las que están inscritas por medio de acuerdos individuales de sustitución al PNIS. Además, la información parece indicar que las iniciativas están dirigidas a beneficiar a las comunidades, lo que rompe la priorización individual (familiar) de las medidas implementadas por el PNIS al momento.

Respecto a la implementación del PAI comunitario, vale la pena destacar que según información del Gobierno nacional 214 de las 1.297 iniciativas comunitarias identificadas en los PATR tienen ruta de implementación activada (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Sin embargo, la ST resalta su preocupación por la poca articulación que existe entre la DSCI y las entidades con responsabilidad en la implementación de los componentes comunitarios del PAI, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y el Ministerio de Salud.

En lo que respecta al **Tema 2, Prevención del Consumo y Salud Pública** aunque hubo avances su estado de implementación se mantiene igual al reportado en el Séptimo Informe de Verificación de esta ST. En el periodo que

cubre este informe, hubo avances relacionados con la atención de consumidores de sustancias psicoactivas, en el acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y ejecución de Planes de Acción Territorial para la prevención y atención del consumo de Sustancias Psicoactivas (lícitas e ilícitas), en la medida en que se han generado espacios de diálogo nación-territorio, así como se han brindado asistencias técnicas. Además, el Ministerio de Salud junto al Ministerio de Justicia, han realizado el acompañamiento para que el Pilar 1 de la Política Ruta Futuro (sobre Consumo), la Política en Salud Pública integral para la Prevención y la Atención en el Consumo de Sustancias Psicoactivas y el CONPES 3992 “Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia” sean incorporados en los planes de desarrollo local. También hubo avances en la generación de conocimiento en materia de consumo de sustancias psicoactivas, en la medida en que el DANE publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas. Además es importante señalar que los avances hechos en este tema guardan coherencia con lo estipulado en el A.F.

Sin embargo, persisten retrasos en la implementación del Sistema Nacional de Atención a los Consumidores, sobre el cual no se registran avances. Además, se ha avanzado en el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones en materia de prevención del consumo y atención a consumidores. La ST considera necesario focalizar y priorizar acciones para la atención de consumidores de sustancias psicoactivas en el marco de los PISDA y la HRU.

12

Frente al **Tema 3 Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos** el principal avance está en el borrador del Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024 que el Gobierno dio a conocer en octubre. Sin embargo, varios sectores han manifestado su preocupación por el desempeño del Consejo Superior de Política Criminal que debe aprobar el Plan. Además, hubo avances en la construcción del documento “Insumos para la construcción de estrategias focalizadas de Política Criminal en materia de crimen organizado” que permitiría desplegar estrategias en los territorios. Frente a las medidas contra los activos involucrados en el narcotráfico, el SIIPO reporta como un avance en el mapeo del delito el estudio de UNODC sobre territorios afectados por cultivos de uso ilícito. Sin embargo, como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2020) persiste la necesidad de contar con estudios relacionados con las finanzas, el lavado de activos, los bienes y la incursión del narcotráfico en estructuras estatales. El Gobierno también reporta avances en el control de insumos químicos.

Pese a los avances reportados, la ST reitera su preocupación por el hecho de que las acciones adelantadas a la fecha se han centrado en el diseño y formulación de políticas, así como en la realización de estudios que no han potenciado una nueva mirada a este fenómeno en línea con los compromisos del A.F. y que parecen desarticuladas de los demás temas. Los avances son

limitados en términos de impulsar acciones concretas que permitan dar una respuesta integral y efectiva a este fenómeno.

Finalmente, en relación con el **Tema 4 Acción Integral contra las Minas Antipersonal** en el periodo reportado en este informe hubo importantes avances. En primer lugar, los países miembros de la Convención de Ottawa aprobaron extender el plazo de descontaminar la totalidad del territorio nacional afectado por MAP y MUSE hasta diciembre de 2025. En segundo lugar, al 9 de diciembre, el Gobierno entregó 41 municipios libres de sospecha de MAP y MUSE para un total de 432 municipios (60,4%) de los 715 que presentan alguna afectación. En tercer lugar, los primeros miembros de Humanicemos DH, la cooperativa de excombatientes de las FARC, fueron certificados y se dio el despliegue de los primeros equipos de Estudio No Técnico –ENT– de la organización en Montañita Caquetá. Pese a los avances, la ST registró en 2020 una desaceleración en el desminado humanitario que, entre otros factores, puede explicarse por las restricciones a la movilidad decretadas por cuenta de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 y las restricciones de acceso por la presencia de Grupos Armados Organizados. Preocupa que distintas entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal, han registrado la insistencia en el uso de estos artefactos por parte de grupos Pos FARC y el Ejército de Liberación Nacional –ELN–. Así mismo, es necesario alertar sobre el aumento del 36,4% en el número de víctimas por estos artefactos entre enero y noviembre de 2020 con respecto al mismo periodo de 2019.

### **Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto**

El Punto 5 del A.F. está compuesto por el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–; en el que participan la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, además de las medidas de reparación Integral a las víctimas del conflicto armado y, los compromisos y garantías en materia de Derechos Humanos –DDHH–.

**¿El funcionamiento del SIVJRNR avanza en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral?, ¿qué desafíos conlleva los debates alrededor de la verdad y la justicia, en la implementación del A.F.?**

Durante los meses de agosto a noviembre de 2020, el **SIVJRNR** continúa reportando avances en su implementación, en relación con el funcionamiento de las tres nuevas entidades. Sin embargo, la pandemia, el deterioro de la seguridad en los territorios y los ataques políticos o mediáticos -especialmente a la JEP y a la CEV-, constituyeron obstáculos para el cabal desarrollo de sus mandatos. Durante este periodo, la virtualidad siguió siendo el medio de trabajo por

excelencia, a la vez que comenzaron a abrirse paulatinamente las oficinas a nivel nacional y territorial, y comenzaron a hacerse algunas salidas de campo, encuentros y reuniones siguiendo los protocolos de bioseguridad.

**El componente de verdad**, relacionado con la CEV, la ST destaca la continuidad de la recepción de informes, el desarrollo de actividades virtuales en el marco del diálogo social y la coordinación para la presentación del informe final con sus recomendaciones. Sin embargo, las dificultades de seguridad en los territorios y los obstáculos puestos por entidades del Estado para la entrega de información reservada, pueden convertirse en barreras importantes para la elaboración del informe final. La ST reconoce y analiza positivamente la intención de diversos actores por presentar versiones ante la CEV como forma de contribución a la verdad de lo acaecido en el conflicto armado.

Por su parte, la **UBPD** continuó recibiendo informes de diversos sectores y regiones del país, desarrollando acciones en varios cementerios del país -en algunos casos- de manera articulada con la JEP, en la recuperación de varios cuerpos aún sin identificar y contribuyó articuladamente con otras entidades y organizaciones sociales a impulsar la entrega de 83 personas desaparecidas. No obstante, la Unidad no reporta avances relativos a la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas ni el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas –RNF– y algunas organizaciones de víctimas continúan planteando la falta de información sobre el avance de los procesos de búsqueda. Tampoco se conoce información sobre avances en la búsqueda de combatientes desaparecidos o casos individuales, ni sobre el estado actual de esta búsqueda en el marco de los planes regionales adoptados.

En el componente de Justicia, la **JEP** continúa recibiendo informes y trabajando en los 7 macro casos abiertos hasta el momento. En el cuatrimestre, la ST registra avances en los casos 001 (Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP), 003 (Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado) y 007 (Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado). La ST destaca la consolidación de una línea estratégica de acción, a partir de la expedición de medidas cautelares en diferentes temas, entre estos: protección a cementerios y búsqueda de personas desaparecidas forzosamente, protección a excombatientes y cuidado de la memoria. Esta ST, no obstante, advierte preocupaciones por la no aprobación del presupuesto completo solicitado para 2021, lo cual afectaría líneas sustanciales de su trabajo; excombatientes de las FARC privados de la libertad, sobre las cuales aún no se resuelve su situación; y las continuas acciones desarrolladas por el partido de gobierno y el mismo Gobierno Nacional para desprestigiar su trabajo, derogarla, y modificar su mandato. La ST identifica como una oportunidad, los reconocimientos tempranos hechos por la antigua guerrilla de las FARC a la JEP y el interés de diferentes actores que participaron en la guerra de brindar verdad ante el SIVJNR.

En relación con las medidas de **reparación integral**, la **ST destaca** la extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por 10 años más, hasta el 2031. No obstante, el Gobierno Nacional mantiene la deuda de la modificación y adecuación participativa de la política nacional de reparación integral a víctimas. También preocupa a la ST, la percepción de las organizaciones y las víctimas sobre la falta de avances concretos en las medidas específicas acordadas en el A.F. y referentes a la reparación colectiva, la rehabilitación, retornos y restitución de tierras. Otro asunto es la actual disputa entre el Gobierno y FARC entorno a la custodia y entrega de los bienes incluidos en su inventario -los cuales tienen como fin la reparación- y las dificultades para su saneamiento y monetización.

Frente a las **garantías de no repetición** incluidas en este punto, la ST advierte que aún no se concluye la construcción del **Plan Nacional de Acción en DD. HH.**, otra deuda pendiente del Gobierno Nacional que, ante un contexto continuo de violaciones a los DD. HH. en los territorios, puede tener una mayor repercusión en la vida e integridad de las comunidades.

### **Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación**

El Punto 6 del A.F. contempla medidas para garantizar la implementación y la sostenibilidad del proceso en el corto, mediano y largo plazo. Es así, que el Punto 6 incluye en primer lugar, mecanismos de seguimiento, impulso y verificación a la implementación como la Comisión de Verificación, Impulso y Seguimiento a la Implementación –CSIVI–, instancia integrada por el Gobierno y la FARC, así como las instancias de verificación y acompañamiento internacional. En segundo lugar, dispone de las herramientas para operacionalizar el A.F. como lo es el Plan Marco de Implementación –PMI–, las medidas necesarias para financiar la implementación y los mecanismos para garantizar la transparencia durante el proceso. En tercer lugar, el Punto 6 contempla las prioridades para la implementación normativa del A.F., que son necesarias para sentar las bases del proceso de implementación. Por último, este Punto contempla las herramientas para hacer la difusión y pedagogía del A.F.

En el periodo que cubre este informe, el estado de implementación de los nueve subtemas que componen este Punto se mantiene estable, aunque hubo una variación importante relacionada con el aumento de recursos del Presupuesto General de la Nación –PGN– para 2021 y la reforma al Sistema General de Regalías –SGR–.

Frente a los compromisos relacionados con la **financiación de la implementación del A.F.**, hay avances importantes. Por un lado, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para el 2021 por un valor de \$313,9 billones. Ya que que la ley aprobada no incluye el anexo del Trazador Presupuestal para la Paz, no es posible conocer la asignación aprobada para la implementación del A.F. Según como quedó en el proyecto, la asignación fue de \$10,7 billones que representa un aumento del 9% con respecto

al PGN de 2020, el cual, sin embargo, es menor al aumento global del presupuesto que creció un 15,5%. No obstante, es importante tener en cuenta que el PGN incluye los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP- que de acuerdo con el último informe de la Contraloría, es la fuente que menor nivel de ejecución ha tenido, precisamente porque no se han hecho los ajustes normativos que permitan su uso. También, el aumento puede deberse a la reasignación del gasto social “a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–” (Contraloría General de la República, 2020, p. 22), que se advirtió para el 2020, por lo cual persisten preocupaciones relacionadas con la destinación de las partidas reportadas por las entidades.

Por otro lado, el Congreso de la República aprobó la Ley 2056 de 2020 que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019 que reforma el Sistema General de Regalías. La Ley permite el adelanto del 70% de los recursos de la asignación para la paz durante los años 2020, 2021 y 2022 y permite que se apropien en la asignación para la paz del presupuesto bienal del SGR. Además, establece que durante el 2020, 2021 y 2022 el OCAD Paz podrá autorizar las vigencias futuras para financiar proyectos exclusivamente destinados a la implementación de los PDET y de la Hoja de Ruta Única (Parágrafo transitorio Art. 60). El Congreso también aprobó la Ley 2072 de 2020 “por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”. El monto total asignado para la paz es de \$2,7 billones, un aumento del 44,9% con respecto al bienio 2019-2020. A este monto, además, se le suma el adelanto de paz del bienio 2019-2020 correspondiente a \$2,2 billones que posibilitó el Decreto 1782 de 2020. Es probable que este cambio y el aumento en los recursos provenientes de las regalías den un impulso decisivo a proyectos de inversión en construcción de paz. El aumento en los recursos supone que durante 2021 y 2022 el Gobierno Nacional requerirá hacer exigentes esfuerzos adicionales de estructuración de proyectos, gestión y acompañamiento participativo en la implementación de los diferentes puntos del A.F., en particular en aquellos relacionados con la Reforma Rural Integral, la Reincorporación y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Entre los avances también están los cambios al mecanismo de obras por impuestos que flexibilizó la estrategia al permitir la inversión no solo en PDET sino también en ZOMAC y en más áreas.

En relación con los compromisos relacionados con el **PMI**, es importante señalar que a la fecha la CSIVI no ha establecido los parámetros para que el Gobierno realice la revisión del PMI. Al respecto, el componente FARC en la CSIVI ha insistido en esta necesidad en la medida en que hay aspectos del PMI que requieren mayor desarrollo técnico (CEPDIPO, 2020) y es pertinente en la medida en que las condiciones para la implementación (presupuestal, territorial e institucional) han cambiado. El Gobierno ha adelantado una revisión técnica de los indicadores del PMI que tienen en cuenta las siguientes variables: descripción

del indicador, fórmula de cálculo, unidad de medida, desagregación territorial y poblacional, periodicidad de medición, metas anualizadas, fuente de información, entre otros (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Actualmente, 12 indicadores están en estado de revisión técnica.

Respecto a las **medidas para garantizar la transparencia** del proceso, es importante señalar que al 17 de noviembre de 2020, de los 501 indicadores del PMI, 399 cuentan con fichas técnicas aprobadas. De estas, 395 están cargadas en el SIPO. 91 indicadores están en proceso de construcción, seis se encuentran por definición de responsable y 12 están en revisión técnica por parte del Departamento Nacional de Planeación -DNP- (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Es preocupante que a tres años de la aprobación del PMI todavía no se cuente con el 100% de las fichas técnicas, lo que limita la labor de seguimiento al proceso de implementación. Además, es preocupante que el SIPO no permita dar cuenta del avance de los proyectos, programas y políticas implementados en los territorios ni un mecanismo que dé cuenta del seguimiento a los recursos para la implementación, como lo establecen el A.F. y el Decreto 1829 de 2017. De esta forma, aunque el trazador presupuestal permite hacer seguimiento a las entidades vinculadas a la implementación, no es posible hacer seguimiento por indicador del PMI al no estar éste vinculado al SIPO.

En cuanto a la marcha de los **mecanismos de impulso a la implementación**, el avance más importante es la prórroga que las partes hicieron a la CSIVI por un año más. Otro avance, es la aprobación del funcionamiento de cuatro mesas técnicas (acompañamiento internacional, bienes, seguridad jurídica y desminado humanitario) (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). A pesar de que la CSIVI sigue funcionando, persisten preocupaciones relacionadas con su buen desempeño: baja calidad en las reuniones, poca interlocución con la sociedad civil; poca interlocución con el componente de acompañamiento internacional; baja efectividad para la resolución de controversias. Además, persiste la dificultad asociada con la inasistencia de todos los delegados del Gobierno nacional a las reuniones 3x3, lo que es interpretado por el Componente FARC como una falta de voluntad del Gobierno de implementar integralmente el A.F. (CSIVI FARC, 2020). La ST considera prioritario mantener y fortalecer los espacios de diálogo entre FARC y Gobierno, así como involucrar a la FARC en todos los aspectos que permitan impulsar la implementación del A.F.

Frente al **Componente de Verificación Internacional**, el avance más importante del periodo a reportar es la renovación que hizo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Misión de Verificación por un año más. Así mismo es positivo que el Consejo de Seguridad expresara su disposición a considerar la adición de la tarea de verificación de las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– a su mandato. Esto reafirma el apoyo total y unánime del Consejo de Seguridad a la implementación del A.F. Las

demás instancias del componente (la Secretaría Técnica, el apoyo técnico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–) siguen operando en los términos establecidos en el A.F. y en los protocolos de funcionamiento.

Por el contrario, los avances en el **Componente de Acompañamiento Internacional** son limitados. A pesar de que el SIPO reporta la realización de reuniones entre entidades del Gobierno y las instancias de acompañamiento, no hay información que permita conocer los resultados del acompañamiento y el alcance de este. De hecho, todo parece indicar que el Gobierno no cuenta con una estrategia clara en la materia (Procuraduría General de la Nación, 2020) y es además posible inferir que no ha habido interlocución entre el Componente y la CSIVI, en la medida en que la Mesa Técnica de Acompañamiento Internacional no se ha reunido en el 2020 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

En este periodo hubo avances importantes en las **herramientas de difusión y pedagogía**. Al 30 de noviembre de 2020 la CSIVI había aprobado 11 puntos geográficos de los 20 previstos para la instalación de las emisoras para la convivencia y reconciliación. De estas, seis se encuentran en funcionamiento, lo que representa un aumento importante si se considera que en julio solo estaban operando dos emisoras. Sin embargo, persisten retrasos en la implementación de una ruta de capacitación técnica para 60 personas pertenecientes a organizaciones de víctimas, miembros de ECOMÚN y organizaciones comunitarias como operadores productores de radio. La estrategia de redes sociales sigue funcionando y se ha articulado con los contenidos de las emisoras que están funcionando. En cuanto al espacio en el canal de televisión, el compromiso se cumplió en marzo del 2020 y según información del Gobierno no hay recursos para renovar el programa en una nueva vigencia (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020), lo que podría ser una oportunidad perdida si se tiene en cuenta el éxito que tuvo Mimbres: tejiendo paz.

Finalmente, persisten los incumplimientos relacionados con la **implementación normativa** de las prioridades estipuladas en el A.F. Aunque en el periodo reportado hubo avances con la aprobación de cuatro normas relacionadas con la implementación del A.F., al menos 11 de las 24 prioridades definidas en el A.F. siguen pendientes o incompletas. El Punto del A.F. con mayores rezagos en la implementación normativa es el 1: Reforma Rural Integral. La ST destaca que actualmente cursan trámite al menos 21 normas relacionadas con la implementación, 18 de las cuales fueron presentadas en la actual legislatura que inició en julio de 2020. Varias de ellas de la mayor importancia como la especialidad agraria, el tratamiento penal para pequeños cultivadores, la creación del tipo penal de paramilitarismo y la articulación de la Ley 975 de 2005 con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR–.

## **Análisis de la implementación en los territorios PDET seleccionados**

La construcción de paz territorial es una de las dimensiones prioritarias en el A.F. Por lo cual, la ST reconoce la necesidad de verificar la implementación del A.F. en los territorios, lo cual es una oportunidad para hacer visibles los avances y las dificultades del proceso de implementación y analizar las condiciones que limitan o impulsan la construcción de paz.

En este octavo informe de verificación, la ST identificó aquellos factores presentes en los tres territorios seleccionados por ésta (Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio) que limitan la construcción de paz. Los factores identificados son: la continuidad de la violencia en los territorios y la carencia de garantías de seguridad; la debilidad institucional a nivel territorial y los retos en la articulación y coordinación interinstitucional; la presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales; las dificultades impuestas a la implementación por la emergencia sanitaria por el COVID-19; y finalmente, las necesidades de recursos para la implementación del AF. Estos factores impactan de distinta forma y en distintos grados de intensidad la construcción de paz y dejan entrever los desafíos que impone al país la implementación del A.F.

### **1. Continuidad de la violencia en los territorios y presencia de actores armados al margen de la ley.**

En las regiones de los tres PDET, la violencia, y la presencia y disputa entre grupos armados ilegales sigue siendo una realidad que dificulta la implementación del A.F. Con algunas diferencias en el contexto, después de la firma del A.F., se han presentado confrontaciones, desplazamientos forzados, masivos en algunos casos, y agresiones contra los liderazgos sociales, en el marco de la actividad militar por parte del Estado. Para los tres territorios, la Defensoría del Pueblo ha emitido diversas Alertas Tempranas durante los últimos años, incluso en el 2020.

En la región del Catatumbo se materializaron 15 escenarios de riesgo que la Defensoría y las organizaciones de la sociedad civil habían alertado. En esta zona hay un aumento del uso y de víctimas de MAP y MUSE. En 2020 se presentaron víctimas en siete de los ocho municipios del PDET, sin que haya sido posible ejecutar por parte de las autoridades, acciones de desminado por la presencia de grupos armados, según la información oficial. Los ocho municipios están pendientes de intervención y pendientes de priorización para ser asignados a un operador de desminado humanitario (Descontamina Colombia, 2020). También, las amenazas, masacres, desplazamientos forzados, y homicidios en persona protegida siguen ocurriendo, con importantes repercusiones en los procesos de reincorporación de excombatientes, por las amenazas a su seguridad física, tal como sucedió con el enlace territorial de CNR FARC que tuvo que salir del territorio por amenazas en su contra; sin embargo, las Alertas Tempranas no priorizan este grupo poblacional. La ausencia de

garantías de no repetición, Continúan deteriorando la confianza de las organizaciones y comunidades en las entidades estatales.

Para el Sur de Córdoba, los eventos de desplazamiento forzado de carácter masivo y los confinamientos, hacen parte de la actual dinámica de violencia en la zona. Los ataques y agresiones contra líderes sociales continúan, y persiste un alto riesgo de victimización por MAP y MUSE. Un factor adicional en la región es la utilización y el reclutamiento forzado de menores: para el primer semestre de 2020 algunas fuentes reportaron 40 eventos, en los que se habrían reclutado 190 menores de edad. Según organizaciones sociales de la región, la alta presencia militar a través de la “Fuerza de Tarea Aquiles” no ha significado una reducción del riesgo, ante la presencia de grupos armados en el territorio.

En el Pacífico Medio, a pesar del desescalamiento del conflicto armado después de la firma del A.F., persisten disputas entre grupos armados en los territorios y problemas asociados a la implementación del A.F. lo que ha generado afectaciones importantes: reclutamiento forzado, amenazas, desplazamiento forzado y agresiones contra activistas políticos, líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Esta violencia también es una limitante para el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC, haciendo que la falta de garantías de seguridad sea la principal preocupación y el mayor desafío que enfrenta el proceso de reincorporación.

Todos estos elementos representan dificultades para la implementación del A.F. y el desarrollo de su enfoque territorial. Por un lado, es notorio que la persistencia de la violencia impacta negativamente la confianza de las comunidades en la institucionalidad y, por otro, la ausencia de garantías de seguridad implica también la reducción de la participación calificada en la implementación del A.F., incluso llegando al punto en que líderes y organizaciones manifiestan que dicha participación está dando lugar a un mayor riesgo de sufrir ataques.

## **2. Centralismo y debilidad institucional a nivel territorial. Límites en la articulación y coordinación interinstitucional.**

El enfoque territorial del A.F. implica profundizar los procesos de descentralización administrativa y también una serie de garantías para la participación de las comunidades en la construcción del desarrollo territorial, lo que se constituye en un reto importante teniendo en cuenta que la gran mayoría de los municipios de las tres zonas son categoría 6ª y tienen una alta dependencia de los recursos de las transferencias del nivel nacional. Para las tres zonas, la implementación del A.F. ha representado la ejecución de diversas agendas de intervención estatal que no alcanzan adecuados niveles de articulación entre entidades de distinto ámbito territorial, las comunidades y las organizaciones; lo que ha sido resaltado por varias organizaciones sociales, incluyendo a las entidades creadas en el marco del A.F. como las del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Reparación –SIVJRNR–.

En materia de PDET, para el Catatumbo fue publicada la Hoja de Ruta Única – HRU– que hizo un análisis de escenarios-meta y definió las apuestas regionales de desarrollo. Así mismo, para los ocho municipios y dos sujetos colectivos étnicos, ordenaron y clasificaron las iniciativas resultantes del proceso de planificación, de acuerdo con su importancia estratégica, ordenamiento que reflejó un desbalance entre los pilares. Para los PDET del Sur de Córdoba y el Pacífico Medio este proceso no se ha surtido en su totalidad. En el documento publicado para el Catatumbo no es claro de qué forma se articulan los distintos planes que exige el Plan Nacional de Desarrollo –PND–. Para el Catatumbo y el Sur de Córdoba<sup>1</sup> en el marco de los planes de las Zonas Especiales de Intervención Integral –ZEII– fueron publicados los Planes de Aceleración de los PDET –además de otras intervenciones complementarias de protección y fortalecimiento del Estado Social de Derecho– que incluyen una serie de acciones derivadas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– para su implementación en el corto y mediano plazo, que no da cuenta en su construcción de la participación comunitaria en la priorización y seguimiento, ni se incluyen indicadores de seguimiento.

Frente al desarrollo de obras y la estructuración y aprobación de proyectos, en el Catatumbo, la mayor fuente de financiamiento proviene del OCAD Paz, cuya inversión se ha concentrado en infraestructura vial. Las obras PDET son obras de poco alcance y las obras por impuestos financian acciones de poca envergadura y de gasto corriente, como la dotación de los centros educativos. Para el Sur de Córdoba, las obras están dirigidas casi por partes iguales a la construcción y mejoramiento de vías, y a la construcción y mejoramiento de infraestructura educativa. El Pacífico Medio muestra mínimos avances en la ejecución de obras y la aprobación de proyectos.

En materia de reincorporación todavía no existe claridad sobre las responsabilidades de las autoridades locales. La ST destaca que la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– haya avanzado en la inclusión de la política de reincorporación en planes de desarrollo del nivel territorial que incluyen metas e indicadores sobre la sostenibilidad económica de los proyectos productivos, acceso a proyectos de vivienda, educación, seguridad y reducción de la estigmatización. En el Catatumbo hay varios proyectos productivos colectivos e individuales con apoyo de la institucionalidad y la cooperación internacional, en lo que contribuye el Consejo Territorial de Reincorporación –CTR– de Norte de Santander. En el Sur de Córdoba fue creada la Mesa Técnica para población reincorporada que ha continuado con los procesos de tipo productivo y social, más de carácter individual que colectivo. En el Pacífico Medio las entidades locales han avanzado en acciones de articulación con Naciones Unidas y con entidades del nivel nacional.

---

<sup>1</sup> En este caso integrada con el Bajo Cauca Antioqueño. Incluye a todos los municipios PDET excepto Valencia.

Un evento importante que representa una oportunidad de involucrar mejor a las entidades territoriales y al sector privado es la implementación de modelos de sustitución de cultivos alternativos como “Hecho a la Medida” en Sardinata, en los cinco municipios del Sur de Córdoba y en Timbiquí, lo que podría impulsar un proceso de sustitución descentralizado acorde a las necesidades específicas de cada región. Esto también significa un reto pues requiere fortalecer a las entidades locales que no cuentan con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo uno de estos programas, en el marco de la dependencia de los recursos disponibles de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI–.

Finalmente, los principales retos en materia de implementación continúan siendo fortalecer a las entidades locales desde el punto de vista administrativo y financiero, mejorar la articulación entre entidades de distinto nivel territorial y entre éstas y las autoridades étnicas, y los sujetos de reparación colectiva y entre las distintas herramientas de planificación en las zonas, como lo indica el PND respecto de la HRU.

### **3. Presencia de economías ilegales**

Los tres territorios PDET analizados tienen presencia de distintas economías ilegales que confluyen con la continuidad de la violencia y obstaculizan una plena implementación del A.F.

El narcotráfico es quizá la economía ilegal de mayor extensión tanto en el Catatumbo como en el Sur de Córdoba. Mientras que en el Pacífico Medio parece predominar la minería ilegal. Es importante notar que estas economías son complementarias por lo que la intervención gubernamental debe ser integral.

En el Catatumbo, el narcotráfico es un fenómeno arraigado e involucra todas las fases de la cadena desde la plantación de cultivos de coca hasta el embarque al exterior por fronteras terrestres. De hecho, según el Observatorio de Drogas de Colombia, los ocho municipios que conforman el PDET Catatumbo concentran el 26,5% del total de cultivos de uso ilícito del país. Además, Según UNODC (2020) en esta región se ubica uno de los enclaves productivos identificados en el 2019.

En el 2020 aumentaron tanto las hectáreas de cultivos de uso ilícito como la producción de clorhidrato de cocaína, lo que posiciona al Catatumbo como “el tercer nodo más importante para la producción ilícita de cocaína del país” (UNODC, 2020, p.81).

A pesar de la magnitud del fenómeno en la región, habitantes han reclamado por la inexistencia de una política de sustitución de cultivos, esto, en la medida en que el PNIS únicamente hace presencia en dos municipios y ha presentado importantes rezagos. Además, los nuevos modelos de sustitución, que son una oportunidad para impulsar el desarrollo productivo de la región tampoco tienen avances importantes. De hecho, la estrategia “Hecho a la Medida” solo ha

avanzado en Sardinata. Esta situación es preocupante pues se convierte en un desincentivo para la sustitución en una región con fuertes incentivos criminales para mantener los cultivos.

Por su parte, el Sur de Córdoba, concentra según el Observatorio de Drogas de Colombia el 1,86% de las hectáreas de cultivos de coca del país. A pesar de la disminución de cultivos en 2020 y de la presencia del PNIS, el problema persiste. Por un lado, la tensión entre cultivadores y la fuerza pública por labores de erradicación es constante. Por el otro, hay reportes que indican que familias inscritas al PNIS se han desplazado a sembrar o raspar coca a otras zonas por los rezagos del PNIS (FIP, 2020). Es así que existe un alto riesgo de resiembra pues hay incentivos criminales para mantener los cultivos o volver a sembrar y existe el riesgo de que los campesinos cocaleros se trasladen a otras economías ilícitas como la minería ilegal. Córdoba es el cuarto departamento más afectado por la explotación ilegal de oro de aluvión (El Tiempo, 2019).

En cuanto al Pacífico Medio, los cuatro municipios que componen el PDET concentran el 2,7% del total de cultivos de uso ilícito del país (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). UNODC (2020) identificó en esta región un enclave productivo de clorhidrato de cocaína. El enclave<sup>2</sup> “El Naya” comprende parte de los municipios de López de Micay y Buenaventura que “ocupa el 1% del territorio de la región y contiene el 2,5% de la coca de la región” (UNODC, 2020, p.68). Esto ha propiciado la aparición de nuevas organizaciones criminales tanto nacionales como internacionales y grupos armados ilegales que buscan ejercer el control de estas zonas. En esta zona, no hay familias inscritas al PNIS a pesar de que en Guapi se firmó un Acuerdo Colectivo de Sustitución. Sin embargo, es positivo que la DSCI haya avanzado en la construcción del modelo alternativo de sustitución “Hecho a la Medida” junto a la gobernación del Cauca en el municipio de Timbiquí. La ST considera prioritario que la intervención en materia de drogas que se haga en el territorio no se limite a la erradicación de cultivos, sino que atienda los demás eslabones de la cadena del narcotráfico. Es además importante que se contemple la relación que el narcotráfico tiene con otras economías ilegales como la minería ilegal que ha generado conflictividades sociales en la región, así como enfrentamientos entre grupos armados organizados que recurren a la extracción de rentas de la minería ilegal como fuente de financiación. En esta región hay un alto riesgo de que pobladores de la región y regiones aledañas abandonen los cultivos de uso ilícito para dedicarse a la minería ilegal de gran escala.

---

<sup>2</sup> Zona con “condiciones propicias para la producción de hoja de coca, su transformación a base o clorhidrato de cocaína y su posterior tráfico a centros de consumo en Colombia y el exterior” (UNODC, 2020, p.17).

#### 4. Emergencia sanitaria por el COVID-19

La contingencia sanitaria y el aislamiento por el COVID-19 ha generado múltiples afectaciones a la implementación presupuestal del A.F., al cumplimiento de las agendas y los cronogramas establecidos, así como en las condiciones de seguridad territoriales y la protección de la población.

La ST resalta que, en las tres regiones, el COVID-19 ha sido un factor que ha afectado la dinámica de implementación en materia de reincorporación, en la sustitución de cultivos de uso ilícito y en la implementación del SIVJNR.

Respecto al proceso de reincorporación, en general, la ST resalta el estancamiento de la producción y la comercialización de los productos provenientes de los proyectos productivos de los excombatientes. A pesar de la situación, en el PDET del Catatumbo, los excombatientes han podido trabajar con el Grupo Territorial de la ARN en Norte de Santander en materia de acompañamiento, apoyo y asistencia técnica virtual (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en el Catatumbo, 17 de noviembre de 2020). En el departamento de Córdoba, las afectaciones a los proyectos productivos, incluyen la disminución de los ingresos de las asociaciones de economía solidaria, lo que ha impactado la operatividad de los mismos (CNR FARC, 2020). En los municipios del PDET del Pacífico Medio, los impactos se presentaron en la comercialización de productos por el incremento de los precios en la zona, la falta de asistencia técnica por problemas en la conectividad y de herramientas tecnológicas y las pérdidas en la producción, así como los retrasos en las actividades administrativas debido a la restricción en la movilidad y la situación regional de seguridad (CNR FARC, 2020).

Frente a la atención de casos positivos o sospechosos de COVID-19, los excombatientes en el AETCR de Caño Indio en Tibú, han recibido asistencia de la ARN mediante jornadas de salud y la adopción de medidas de bioseguridad y de autoprotección, así como restricciones de visitas en el espacio territorial (Ibíd). Sin embargo, de acuerdo con el componente FARC en el CNR, el AETCR no cuenta todavía con espacios de aislamiento para casos positivos o sospechosos de COVID-19 ni tampoco con un servicio de suministro de agua las 24 horas (Reincorporación FARC, 2020).

La emergencia sanitaria por el COVID-19 también agudizó los rezagos en la implementación del PNIS, en particular en el cumplimiento del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar, en particular en lo relativo a la implementación de los proyectos productivos y a la entrega de la asistencia técnica en los PDET del Catatumbo y el Sur de Córdoba. La Fundación Ideas para la Paz (2020) registró que la ART ha tenido que aplazar la entrega de recursos por las restricciones a la movilidad. Sin embargo, los beneficiarios del PNIS consideran que la emergencia sanitaria ha sido “instrumentalizada” por el Gobierno para justificar los retrasos e incumplimientos.

Asimismo, las restricciones impuestas por la emergencia han afectado el funcionamiento de las entidades del SIVJNR. Su atención se virtualizó y se eliminaron las actividades que implicaban desplazamiento y contacto social a razón del confinamiento obligatorio. Pese a esto, paulatinamente en algunas entidades se está retomando la presencialidad de ciertas actividades con medidas de bioseguridad.

## 5. Aspectos fiscales de la implementación

Hacer seguimiento a los compromisos fiscales de la implementación del A.F. en los territorios PDET no es fácil. En términos generales, hay dificultades para hacer seguimiento al gasto ejecutado en las tres regiones PDET seleccionadas por diversas razones: dispersión y heterogeneidad de la información, inexistencia de información consolidada sobre la ejecución de recursos, y porque la puesta en marcha de las Hojas de Ruta Única recién empieza.

Para los 16 territorios PDET, el CONPES 3932 de 2018 permitió hacer una estimación sobre los costos de la implementación a 15 años. La estimación inicial para Catatumbo fue de \$3,4 billones, para el Sur de Córdoba \$4,19 billones y para el Pacífico Medio \$3,16 billones.

Sin embargo, la Hoja de Ruta Única de Catatumbo y del Sur de Córdoba hizo una nueva estimación, al considerar criterios distintos a los del CONPES. De esta forma, la nueva estimación para el Catatumbo es \$4,6 billones, un 35% más que la primera y para el Sur de Córdoba es de \$3,9 billones, un 7% menos que la primera. Para el Pacífico Medio no es posible conocer esta estimación, en la medida en que no ha finalizado la construcción de la HRU.

En dos de las regiones escogidas, no hay presiones fiscales para financiar el costo de la implementación en términos agregados. Según la HRU de Catatumbo y Córdoba Sur, los recursos disponibles de las nueve fuentes de financiación son mayores al costo de la implementación. No obstante, para la región del Catatumbo hay cuatro sectores que no cuentan con la financiación suficiente para la implementación mientras que los otros cinco cuentan con un saldo positivo de presupuesto. Para la región del Sur de Córdoba no fue posible conocer la financiación por sector, pero sí por fuente de financiación. Finalmente, para la región Pacífico Medio aún no se conoce detalladamente como será financiada la implementación.

Por otro lado, la ART (2020) reporta en su página que la ejecución recursos ha sido de \$226.313 millones en el Catatumbo, un 4,8% del costo total de la implementación, para el Sur de Córdoba \$97.167 millones, un 2,51% del costo total de la implementación y para Pacífico Medio \$14.136 millones, un 0,45% del costo total de implementación. La ST advierte que, para las tres regiones, a este ritmo de ejecución, la implementación tomará más de los 15 años estimados inicialmente.

Para 2021 están planeadas inversiones de gran magnitud en la región del Catatumbo, donde hay cinco grandes proyectos que suman una inversión de \$320.709 millones en total. En la región de Pacífico Medio también hay cinco proyectos que suman una inversión de \$343.468 millones. Si en las dos regiones se ejecutan los recursos planeados, el 2021 sería el año de mayor inversión desde que comenzó la implementación de los PDET. Para la región de Sur de Córdoba la ST no tuvo acceso a esa información debido a que la región no cuenta con el documento de las sesiones institucional.

## INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 “REFORMA RURAL INTEGRAL”

El A.F. propuso una reforma del sector rural colombiano mediante una combinación de estrategias y medidas dirigidas a ampliar el acceso y disminuir la alta concentración de la propiedad rural, propiciar la formalización de la tenencia de la tierra, mejorar el ordenamiento del territorio y permitir un mayor acceso a la justicia (catastro multipropósito, zonificación ambiental, medidas alternativas de resolución de conflictos, jurisdicción agraria, promoción de las Zonas de Reserva Campesina —ZRC—, entre las principales). Cuenta con una visión de paz territorial que busca un desarrollo desde el territorio, con amplia participación de los pobladores, para lo cual se priorizó un conjunto de 170 municipios y se estableció un conjunto de planes nacionales sectoriales, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral —PNRRI—, que buscan el cierre de brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y un mayor acceso a bienes y servicios.

En efecto, en la combinación de estrategias y medidas tendientes a ampliar el acceso y mejorar la distribución de la tierra rural propuestas por el A.F. se encuentran mecanismos para propiciar el ordenamiento del territorio, aumentar las posibilidades de acceso a tierras, propender por un mayor acceso a la justicia y generar mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

27

Las prioridades establecidas en este VIII informe, para analizar el proceso de construcción de desarrollo territorial planteado por el A.F., son los avances normativos y de implementación en terreno, los aspectos relacionados con el acceso y la formalización de tierras como lo son el Catastro Multipropósito —CM— y la Jurisdicción Agraria y el curso seguido por los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR— y los PNRRI.

De esta manera, se abordará el análisis del proyecto de ley para la creación de una especialidad rural y agraria (PL 134/2020C) presentado por el Gobierno Nacional al Congreso el 20 de julio de 2020, que busca responder al compromiso del A.F. de crear una Jurisdicción Agraria. Otros aspectos tienen que ver con la normatividad relacionada con medidas de acceso a tierras, como la aprobación del Subsidio para compra de tierras, previsto por el A.F. Finalmente, se analizarán los avances en la implementación del CM.

En cuanto a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—, se tendrán como elementos centrales de referencia para el análisis de avances y retos de la implementación, la Hoja de Ruta Única —HRU— del Catatumbo que, al ser el piloto, permitirá ver las implicaciones que esta herramienta, creada por fuera del A.F. en el PND 2018-2022, tiene sobre la planeación integral del desarrollo territorial en las subregiones PDET. Al mismo tiempo, se conoció en el período considerado, otro mecanismo no previsto por el A.F. que puede tener implicaciones importantes en la

construcción de paz territorial: los planes para las Zonas Integrales de Intervención Integral —ZEII—, aprobados por el Consejo de Seguridad Nacional en el marco de la Ley de orden público y que atañen, por lo menos, a seis de las subregiones PDET.

Así mismo, se abordarán los avances en la aprobación y ejecución de obras en los municipios de las subregiones PDET con los tres mecanismos hasta ahora utilizados: Obras PDET, los proyectos financiados con recursos de la asignación para la paz del SGR -en especial los que se aprueban en el OCAD PAZ- y los proyectos financiados bajo el mecanismo de Obras por Impuestos (mecanismos que fueron modificados recientemente).

Finalmente se verificarán los avances en la aprobación e implementación de los PNRRI.

## 1. Contexto general

### 1.1. Se conocen los datos de pobreza de 2019

Durante el periodo de este informe, el Departamento Nacional de Estadística —DANE— publicó las cifras de pobreza monetaria para el 2019. Como se aprecia en la Tabla 1, el porcentaje de personas clasificadas como pobres a nivel nacional<sup>3</sup> se incrementó un punto porcentual entre 2018 y 2019. La población en pobreza extrema se incrementó en 1,4 puntos porcentuales. En la zona rural (centro poblado y rural disperso) el aumento fue superior: 1,5 en pobreza y 3,1 puntos porcentuales en pobreza extrema, situación que casi reversa por completo los avances que en esta materia se habían obtenido desde 2016. En términos de población afectada, según el DANE (2020), estas cifras significan que, en la zona rural colombiana, 5,2 millones de personas no tienen los ingresos necesarios para atender sus necesidades y que para 2,1 millones de personas los ingresos no son suficientes para satisfacer la canasta alimenticia básica. Por su parte, la desigualdad de ingresos en las zonas rurales, medida con el índice de Gini, aumentó de 0,446 a 0,456, siendo el aumento más alto que en las cabeceras municipales (0,407 en 2018; 0,505 en 2019).

---

<sup>3</sup> Según la metodología recientemente actualizada por el DANE, se considera que una persona es pobre si sus ingresos mensuales son menores o iguales a \$327.674 para el total nacional, cifra que es de \$210.969 en centros poblados y rural disperso. Para pobreza extrema, el valor es de \$137.350 para el total nacional y de \$106.924 en centros poblados y rural disperso (DANE, 2020).

**Tabla 1. Incidencia de la Pobreza Monetaria y de la Pobreza Monetaria Extrema por dominio geográfico. 2016-2019 (% de la población)**

Dominio geográfico	2016	2017	2018	2019
<b>Pobreza monetaria</b>				
Nacional	36,2	35,2	34,7	35,7
Cabeceras	32,4	31,9	31,4	32,3
Centros poblados y rural disperso	48,8	46,2	46,0	47,5
<b>Pobreza monetaria extrema</b>				
Nacional	9,9	8,4	8,2	9,6
Cabeceras	6,9	6,0	5,8	6,8
Centros Poblado y rural disperso	20,1	16,6	16,2	19,3

Fuente: DANE, 2020.

Las cifras oficiales muestran que la incidencia de la pobreza disminuyó frente al 2016, año de la firma del A.F. (DANE, 2020). La brecha urbano-rural existente en 2016 - cuando la pobreza rural era 1,51 veces la urbana- disminuyó también en 2017 a 1,45 veces. Este esfuerzo, no obstante, se pierde entre 2017 y 2019 cuando aumenta la pobreza rural a 1,47 veces la urbana. Estos datos son relevantes en razón a las metas del A.F. de reducción de la pobreza rural y de eliminación de la pobreza extrema rural a través de las medidas de la RRI y particularmente por medio de los PNRRI, con prioridad en las zonas PDET y concentrando el esfuerzo en los primeros cinco años (A.F. 1.3). Como la información sobre pobreza monetaria solo se presenta a nivel departamental y no municipal, no es posible analizar su evolución en los municipios PDET. A nivel municipal solo se cuenta con indicadores como el IPM y NBI, para 2018, con la información del Censo de Población realizado ese año.

La información del DANE muestra que en el país, en 2019, se dio un retroceso en el objetivo de disminuir la pobreza y la coyuntura sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 no parece contribuir a hacerlo: por el contrario, distintos analistas consideran que, como consecuencia de las medidas de restricción tomadas para mitigarla, el aumento de la pobreza será muy fuerte<sup>4</sup>, por lo cual deberán hacerse esfuerzos adicionales para consolidar la implementación integral del A.F. con el fin de cumplir con estas metas y lograr un impacto positivo en las condiciones de vida de la población, especialmente de la rural.

<sup>4</sup> Fedesarrollo estima que la pobreza alcanzará un nivel entre 47% y 49% y la pobreza extrema 14% (La República, 19 de octubre de 2020). Para otros expertos, la situación sería aún más crítica: Luis Jorge Garay estima que la pobreza llegaría al 60% y la pobreza extrema al 20% (Infobae, 19 de octubre de 2020). Por su parte, Manuel Muñoz, profesor de la Universidad Nacional, estima que la incidencia de la pobreza en 2020 podría alcanzar por lo menos el 50% (UN Periódico Digital, 24 de octubre de 2020).

## 1.2. Pandemia

Durante el período considerado, el crecimiento de los contagios por el COVID-19 ha sido fuerte. Colombia contaba, a 30 de noviembre de 2020, con más de 1,3 millones de casos confirmados y cerca de 37.000 personas fallecidas.

Según el Monitor de COVID-19 en municipios PDET (Goebertus, 2020), a 22 de noviembre de 2020, se habían presentado 93.350 casos en municipios PDET; esto es el 7,4% de los casos frente a una población que representa en su conjunto el 13,9% de la población nacional. Sin embargo, pese a la menor incidencia, el porcentaje de letalidad es de 3,9% en los municipios PDET, superior al del total nacional que es de 2,8%. La débil infraestructura de salud, se manifiesta en la inexistencia de Unidades de Cuidado Intensivo —UCI— en el 95% de los municipios PDET, así como la menor tasa de pruebas por cada 10.000 habitantes que es de 928,6 para el país y de menos de la mitad, 446,7 para los municipios PDET (a 9 de noviembre). A 27 de noviembre, 168 de los 170 municipios PDET tenían casos de COVID-19 reportados.

Esta situación al tiempo que pone de relieve el atraso de las zonas rurales del país, ha impactado y seguirá impactando la implementación del A.F. en varios aspectos: en primer lugar, las medidas de confinamiento han dejado a la población más expuesta al accionar de los grupos armados, ha debilitado la construcción comunitaria de tejido social y ha limitado la participación comunitaria en los procesos de política pública. Adicionalmente, puede haber contribuido a que ciertos procesos retrasen su implementación (obras públicas y acciones de educación, por ejemplo). En medio de la coyuntura sanitaria el gobierno informó sobre la realización de sesiones institucionales (38 hasta el 30 de noviembre) entre autoridades locales, regionales y nacionales y entidades de cooperación internacional, de las que surge la propuesta de institucionalizar Mesas de Impulso por cada uno de los pilares en todas las zonas (128 en total) para elaborar planes de trabajo y hacer seguimiento a la implementación (CPEC, 2020a, pp. 6-7). En el desarrollo de estas acciones no se encuentran mecanismos de participación comunitaria.

30

## 1.3. Avances normativos

Durante el período en consideración el presidente de la República sancionó algunas normas de interés para la implementación del A.F. En primer lugar, el Presupuesto General de la Nación 2021; en segundo lugar, la Ley 2056 de 30 de septiembre de 2020, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” —SGR—, cuyo décimo objetivo es “Fomentar la estructuración y aprobación de proyectos de inversión que permitan la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes” (Art. 2).

Durante el período se expidió el Decreto 1223 de 4 de septiembre de 2020 por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio —ART—, con el fin de adecuarla a las necesidades de implementación de la HRU. En particular, se agregan funciones relacionadas con la articulación y coordinación con las entidades

competentes y el establecimiento de estrategias para la promoción del desarrollo económico, social y productivo para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo lo relacionado con la sustitución de cultivos ilícitos en las zonas priorizadas, y la “adop[ci]ón de] estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el desarrollo rural con enfoque territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia” (Art. 1). La Dirección de Programación y Gestión para la Implementación, creada en el nuevo decreto, tiene a su cargo la implementación de los PDET<sup>5</sup> y de las Hojas de Ruta Integral<sup>6</sup> para la articulación interinstitucional (Art. 11). La Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos define los objetivos, metas y plan de acción para la estructuración y ejecución de los programas y proyectos de intervención territorial, a través de subdirecciones sectoriales. El nuevo decreto integra las modificaciones realizadas por medio de los Decretos 2096 de 2016 y 2107 de 2019, el cual creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como una dependencia con autonomía administrativa y financiera, encargada del diseño y puesta en marcha de los procesos para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos —PNIS—.

## 2. Análisis por tema

### 2.1. Tema 1: Acceso a tierras

Para la transformación del campo, el A.F. dispuso un conjunto de medidas tendientes a lograr un mayor acceso a la tierra rural de la población que no la tiene o la tiene en forma insuficiente, para mejorar el alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra rural, así como para promover la regularización de los derechos de propiedad y el uso adecuado de la tierra. De allí que las principales medidas hayan sido la conformación de un Fondo de Tierras para la distribución gratuita de tres millones de hectáreas durante los primeros 12 años desde su creación (A.F. 1.1.1.), la formalización de siete millones de hectáreas rurales (A.F. 1.1.5), la creación de la Jurisdicción Agraria y de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso (A.F. 1.1.8), la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural del sistema de Catastro Multipropósito (A.F. 1.1.9), la zonificación ambiental (A.F. 1.1.10) y la creación y apoyo de ZRC (A.F. 1.1.10)

---

<sup>5</sup> Ente las principales funciones: definición de objetivos, metas y modelos, dirigir la implementación de la hoja de ruta de articulación interinstitucional, proponer mecanismos de participación de actores territoriales, orientar la perspectiva diferencial étnica, cultural de género y generacional, definir criterios para la programación de los distintos componentes, gestionar la oferta institucional con las entidades de los niveles nacional y territorial; proponer y ejecutar la estrategia de fortalecimiento institucional; definir la estrategia de gestión de recursos .

<sup>6</sup> Aunque en la parte motiva del decreto se menciona la Hoja de Ruta Única, en la parte resolutive se menciona la Hoja de Ruta Integral, tanto en el Art. 11 como en el Art. 12 y ya no se menciona como HRU.

A continuación, se presenta el estado actual de los subtemas relacionados con la creación de la Jurisdicción Agraria, la formación y actualización del catastro rural y la creación de un subsidio para compra de tierras.

### **2.1.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe**

#### **a. Creación de la Jurisdicción Agraria y de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia**

Un punto central del A.F. (1.1.8) es el compromiso con la creación de una Jurisdicción Agraria, que contribuya a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y a la resolución legal de los conflictos que antes se tramitaban por la vía armada. No es la primera vez que en Colombia se busca contar con una jurisdicción agraria, sin que hasta ahora se haya logrado llevar a la práctica.

El Gobierno Nacional, presentó al Congreso el Proyecto de Ley 134/2020C, que ya empezó su trámite y fue aprobado en segundo debate.

#### **b. Catastro multipropósito**

El A.F. (1.1.9) establece la necesidad de crear un Sistema General de Información Catastral que, en un plazo de 7 años, permita la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de los inmuebles rurales, y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. La necesidad de contar con un nuevo catastro multipropósito es reconocida por todos los actores. En junio de 2016 se aprobó el Documento Conpes 3859 con la Política para la Adopción e Implementación de un catastro multipropósito rural-urbano (DNP, 2016). Posteriormente, como se reseñó en el sexto informe de verificación (STCVI, 2019), se modificó la política y se aprobó un nuevo documento Conpes 3958 de marzo de 2019 en el cual se recogen los lineamientos contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En dicho documento, se hace mención explícita del A.F. y se espera que entre los 650 municipios que deberán contar con catastro actualizado a 2022, se encuentren los 170 municipios PDET.

El principal evento en el período es la habilitación de cinco nuevos gestores catastrales, con lo cual se llega a 17 gestores habilitados. Son los nuevos: el departamento de Cundinamarca, el municipio de Fusagasugá, el distrito de Santa Marta, el municipio de San José de Cúcuta y Rionegro.

#### **c. Otros mecanismos de acceso a tierras**

Entre los mecanismos para el acceso a tierras previstas por el A.F. (1.1.2) se encuentran los subsidios para compra de tierras en zonas priorizadas, con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres. En respuesta a esta disposición, el Gobierno reglamentó mediante Decreto 1330 de octubre 6 de 2020, la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras —SIAT—, creado por el Decreto 902 de

2017 (Arts. 29-31), en consonancia con lo establecido en dicho decreto y en la Ley 160 de 1994.

Los predios adquiridos a través del subsidio, serán destinados a la constitución de una UAF<sup>7</sup> y el monto no podrá superar el equivalente a 93 SMMLV, hasta tanto la ANT actualice dicho valor. Así mismo, la Agencia de Desarrollo Rural —ADR—, podrá adjudicar un subsidio para la implementación del proyecto productivo.

Adicionalmente, el 24 de noviembre se expidió el Decreto 1543 de 2020 que reglamenta una disposición del PND por la cual la Sociedad de Activos Especiales —SAE— puede transferir a excombatientes el derecho de dominio de predios rurales provenientes de procesos de extinción de dominio, para el desarrollo de proyectos productivos individuales o colectivos.

### **2.1.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas**

#### **a. Creación de la Jurisdicción Agraria y de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia (A.F. 1.1.8)**

##### *Antecedentes históricos de la jurisdicción*

En Colombia se ha buscado en varias ocasiones contar con una jurisdicción agraria. Los primeros intentos se hicieron en las Leyes 200 de 1936, Ley 4<sup>a</sup> de 1943 y Ley 4<sup>a</sup> de 1973 (que crea la Sala Agraria del Consejo de Estado). Posteriormente en 1987, la Ley 30 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para crear y organizar la jurisdicción agraria, la cual fue aprobada mediante Decreto 2303 de 1989. De acuerdo con este decreto, la jurisdicción agraria hacía parte de la jurisdicción ordinaria, es decir, sujeta al conocimiento y decisión de las autoridades judiciales ordinarias. Según el experto Manuel Ramos, la jurisdicción agraria tenía carácter permanente y era ejercida por los Jueces Agrarios, las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores y la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia. El Estatuto de la Jurisdicción Agraria, creado por el citado decreto, entró en vigencia en junio de 1990 y tenía previsto un funcionamiento gradual. Originalmente se crearon 115 juzgados agrarios, radicados en las cabeceras de los respectivos Distritos Judiciales, pero funcionaban como jueces itinerantes para garantizar la inmediación y la gratuidad de la justicia. Se definió la creación de 23 Salas Agrarias en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, para resolver apelaciones, quejas y consultas y una Sala de Casación Civil y Agraria de la CSJ (Ramos, 2004).

---

<sup>7</sup> Definidas como aquella que permita a una familia generar entre 2 y 2,5 SMMLV. Se establece que el Consejo Directivo de la ANT deberá adoptar la metodología para el cálculo de las UAF, a partir de la propuesta que haga la UPRA (Art. 2.14.22.1.4.).

Los jueces Agrarios tenían como poderes y deberes: (i) dictar *sentencia ultra y extra petita*<sup>8</sup>; (ii) aplicación oficiosa de normas; (iii) poderes de dirección e instrucción del proceso y (iv) poderes cautelares.

El decreto 2303 de 1989 establecía que el Amparo de Pobreza<sup>9</sup>, se aplicaba para proteger a la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra, beneficiaba a los resguardos y parcialidades indígenas y a los campesinos de escasos recursos. La implementación del Decreto, sin embargo, fue pobre: de las 23 Salas solo se crearon las de Antioquia y Cundinamarca; y de los 115 juzgados, solo se crearon tres en Antioquia (Ramos, 2004, p. 54).

A raíz de los cambios introducidos por la Constitución de 1991, que reforma ampliamente la Rama Judicial, se promulgó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996. Esta ley dispuso la suspensión de labores de los jueces agrarios, pasó el conocimiento de los casos a los jueces civiles y dio un plazo de dos años al Consejo Superior de la Judicatura –CSJ– para poner en funcionamiento, en su totalidad, la jurisdicción creada por el Decreto 2303 de 1989. Al no contar con recursos para la entrada en funcionamiento de las Salas y Juzgados Agrarios, la jurisdicción no llegó a operar y fue suprimida en 2012 mediante la expedición del Nuevo Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, Art. 626, literal c).

#### *Proyecto de Ley 001-2018S*

En julio de 2018 el Gobierno Nacional presentó el Proyecto de Ley 001/2018 S, “Por el cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto, que buscaba responder al compromiso establecido en el A.F., fue archivado.

34

#### *Proyecto de Ley 134 C de 2020*

El proyecto de Ley 134 C 2020, “Por el cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones” actualmente se encuentra en trámite en el Congreso. Fue presentado por el Gobierno Nacional el 20 de julio de 2020.

---

<sup>8</sup> En el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012, Art 281. Parágrafo 2º, se establece que “en los procesos agrarios, los jueces deberán aplicar la ley sustancial” y “que cuando una de las partes goce del amparo de pobreza, el juez de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido o probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto del litigio. Por consiguiente, está facultado para reconocer u ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultrapetita, siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados”. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425&dt=S#>

<sup>9</sup> El Código General del Proceso establece “Artículo 151. *Procedencia*. Se concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso”

Así como el proyecto anterior, este no se dirige a establecer una jurisdicción agraria, sino una especialidad. Entre los antecedentes de la presentación del proyecto, el Gobierno Nacional señala la necesidad de cumplir con lo dispuesto en el acto Legislativo 02 de 2017. Asegura también que, dada la naturaleza permanente de los conflictos agrarios en el país, se debe crear una justicia agraria de carácter permanente y no transicional. Frente a la posibilidad de crear una Jurisdicción Agraria el Ministerio de Justicia consideró que tal decisión implicaría: (i) la creación de una corte exclusiva como órgano de cierre; (ii) la posibilidad de generar “choques de trenes” con otras Cortes; (iii) la modificación de la Constitución Nacional y (iv) mayores costos fiscales que una Especialidad agraria.

El objeto de la ley es regular “el marco procesal que rige las actuaciones judiciales y mecanismos alternativos para la resolución de los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, posesión, ocupación, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo rural, las relaciones económicas de índole agraria particularmente descritas en esta Ley y la legislación agraria vigente” (Art. 1).

Entre los principios establecidos, se destacan, por su relación con el A.F.: el 5°, Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra; el 6°, Desarrollo integral del campo, que consagra la protección a la agricultura familiar y comunitaria; el 9°, Igualdad, equidad de género y protección reforzada, que promueve la participación de mujeres rurales y sujetos de especial protección constitucional y el 10°, Mujer rural.

Extiende el amparo de pobreza (Art. 6), para los asuntos agrarios y rurales la gratuidad (Art. 5), y regula las decisiones *ultra y extra petita*<sup>10</sup> (Art. 9) tanto para los casos en que la controversia se dirima en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (cuando interviene una entidad pública o el inmueble rural es de esta naturaleza), como para los litigios dirimidos por jueces ordinarios.

35

El PL dispone así mismo la itinerancia de los jueces, de acuerdo con la reglamentación que expida el CSJ, con especial prioridad en los municipios de las subregiones PDET, y en otros especialmente vulnerables.

La integración de la Especialidad Agraria y Rural, de acuerdo con la modificación propuesta en primer debate, será la siguiente.

---

<sup>10</sup> En una sentencia *ultra petita*, el juez otorga más de lo pedido a la parte, si se encuentra probado que tiene el derecho. Una sentencia *extra petita* el juez otorga, algo diferente a lo solicitado, pero a lo cual la parte tiene derecho.

### **Cuadro 1. Integración de la Especialidad Agraria y Rural**

#### **Jurisdicción Ordinaria, Especialidad Agraria y Rural**

Sala de Casación Civil, Agraria y rural, Corte Suprema de Justicia (Tres magistrados)

Salas Agrarias y Rurales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial

Juzgados Agrarios y Rurales del Circuito

#### **Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Especialidad Agraria y Rural**

Sección Primera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Consejo de Estado (dos subsecciones cada una con tres magistrados)

Salas Agraria y rurales de los Tribunales Administrativos

Juzgados agrarios y rurales administrativos

**Fuente:** Proyecto de Ley 134/2020c.

La Ley faculta al CSJ a crear los despachos judiciales requeridos, con énfasis en los municipios PDET, y dispone que en cada despacho agrario y rural se cuente con un conciliador en derecho y un facilitador que provea información a los ciudadanos para superar barreras de acceso a la justicia. La entrada en funcionamiento de los despachos se hará en un término no mayor a 30 meses de la promulgación de la ley, con énfasis en los municipios PDET.

En cuanto a los aspectos que conocería la especialidad agraria y rural, se encuentran los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural y los derivados a relaciones económicas de índole agraria (Art. 33). En el anexo 1, se presenta el listado de asuntos que se tramitan mediante el proceso agrario y rural.

36

#### **b. Catastro multipropósito**

Con la aprobación del Conpes 3958 de marzo 26 de 2019 se define la nueva estrategia para la implementación del Catastro Multipropósito y se reemplaza la política previamente definida. Se revisa la financiación y las metas de manera que en 2022 se cuente con la actualización de 650 municipios, entre ellos los 170 PDET, para llegar al 100% en 2025. Esto implica aplazar dos años más el plazo inicial de siete años establecido en el Acuerdo Final (1.1.9) para concretar la formación y actualización del catastro rural (2023). La estrategia hace énfasis en el “modelo de gobernanza institucional”, fortalece al IGAC como autoridad catastral, regulador y gestor de última instancia, y asigna a la Superintendencia de Notariado y Registro las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción.

A 30 de noviembre de 2020, los avances en la implementación del CM pueden resumirse así:

El Gobierno Nacional ha priorizado 145 municipios para la realización del CM de los cuales 78 son municipios PDET (ver Tabla 2).

Existen varias fuentes de financiación para la realización del CM.

De 79 municipios que se financiarán con el crédito del BM y del BID, 39 están en alguna subregión PDET.

Solamente el PDET del Sur de Tolima tiene priorizados todos sus municipios. Por el contrario, Pacífico Medio no tiene priorizado ningún municipio (ver Anexo 1).

A 9 de noviembre de 2020 el DNP reporta como avances en actualización catastral el trabajo de campo realizado en Risaralda, en los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Ceja, Marsella, Puerto Rico y Santuario, que ha tenido como resultado el reconocimiento de 12.228 predios y 405 hectáreas<sup>11</sup>. Por su parte, la actualización del municipio de Cumaribo, Vichada, ha avanzado hasta esa fecha y según la misma fuente en un 46% del área y 27% de los predios.

**Tabla 2. Municipios priorizados para el Catastro Multipropósito según fuente de financiación**

Fuente de financiación	PDET	No PDET	Total
Agencia Nacional de Tierras	7	2	9
IGAC	1	23	24
Créditos BM-BID	39	40	79
Cooperación UK	20	0	20
USAID	10	1	11
Biocarbono	1	0	1
Agencia Francesa de Desarrollo	0	1	1

Fuente: DNP, 2020

La principal fuente es el crédito del Banco Mundial (US\$100 millones) y del Banco Interamericano de Desarrollo (US\$50 millones), seguido por la financiación del Reino Unido, 43 millones de libras que fueron oficializados el 26 de noviembre de 2020, y el apoyo a la implementación del CM en municipios con alta deforestación en el marco del proyecto Territorios Forestales Sostenibles –TEFOS–. El levantamiento catastral en dichos territorios se hará con el mismo modelo de datos, de manera que se logre la interoperabilidad y que adicionalmente se apoye al Sistema de Información Ambiental. En materia de género, el modelo de datos propuesto representa un avance, en cuanto permite incluir información de mujeres como titulares de derechos o de expectativas de derecho, al definir varios campos para titular de derecho. En materia étnica, no se ha aprobado la Guía Metodológica de Catastro étnico y de la cual existe una versión que no ha sido sometida a Consulta Previa.

<sup>11</sup> Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1160/5515/17>

### *Sistema de Información Catastral*

En cuanto a la Implementación del Sistema de Información Catastral: a 31 de diciembre de 2019 se había avanzado en un 5% y a 30 de junio de 2020, última información publicada, el avance se estimaba en 14%<sup>12</sup>.

### *Habilitación de Gestores Catastrales*

El Gobierno Nacional ha reportado un avance importante en la habilitación de Gestores Catastrales: durante 2020 se han habilitado nueve gestores catastrales adicionales a los ocho habilitados en 2019. Los primeros habilitados como gestores fueron los catastros descentralizados (Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá) y el catastro delegado de Barranquilla. Estos Catastros quedaron habilitados en la propia Ley del PND. Los otros cuatro gestores autorizados fueron el Área Metropolitana de Centro Oriente (Resolución 937 de 2019), el Área Metropolitana de Bucaramanga (Resolución 1267 de 2019) y el Departamento del Valle del Cauca (Resolución 1546 de 2019). En 2020 se ha habilitado: el Área metropolitana de Barranquilla (Resolución 602 de 2020); los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño – MASORA- (Resolución 307 de 2020); el municipio de Soacha (Resolución 377 de 2020); el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Resolución 675 de 2020); el Departamento de Cundinamarca (Resolución 727 de 2020); el Municipio de Fusagasugá (Resolución 765 de 2020); el distrito de Santa Marta (Resolución 766 de 2020); San José de Cúcuta (Resolución 787 de 2020) y Rionegro (Resolución 937 de 2020). Cabe señalar que la habilitación de los gestores catastrales es un proceso administrativo que no necesariamente implica avances en la actualización catastral. Como se aprecia en la lista de gestores habilitados se trata, en general, de grandes ciudades con sus áreas metropolitanas y, solo en algunos casos, en entidades territoriales con vocación eminentemente rural.

### *Actualización catastral en municipios PDET*

Aunque la meta del cuatrienio establece la actualización catastral en los 170 municipios PDET, que representan algo más de 39 millones de ha, en 2019 se logró la actualización de dos municipios: La Jagua de Ibirico en el Cesar y Ovejas, en Sucre. Entre los dos tienen un área de 121.595 ha, que representan el 0,31% del área total de los municipios PDET. En 2020 se inició el trabajo de campo en Rioblanco y El Guamo, Sur de Tolima; Córdoba, Sur de Bolívar y Fonseca, Sierra Nevada-Perijá; así como en Cumaribo, Vichada, que no es PDET pero sí PISDA. Según el DNP<sup>13</sup> se tiene previsto iniciar trabajo en otros municipios PDET: Ciénaga, San Juan del Cesar, Valencia y Ataco.

<sup>12</sup> Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1160/5509/17>

<sup>13</sup> Consultado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1160/5514/17>

### **c. Otros mecanismos para el acceso a tierras**

El SIAT previsto en el A.F. (1.1.2) fue reglamentado mediante Decreto 1330 de octubre 6 de 2020, el cual adiciona la normatividad existente en materia de subsidio para compra de tierras, reglamentando por el Decreto Ley 902 de 2107 (art. 29, Capítulo 2, Título IV) que lo crea como aporte estatal no reembolsable para cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para establecer un proyecto productivo.

El Decreto 1330 de 2020 establece que el subsidio contará con cuatro asignaciones: (i) el valor del predio por adquirir; (ii) el monto de los gastos notariales y de registro; (iii) los gastos de subdivisión del bien, cuando esto proceda, y (iv) el proyecto productivo. La ANT se encargará de los costos de los tres primeros componentes, mientras que la ADR se ocupará del cuarto componente.

Los predios adquiridos a través del subsidio, serán destinados a la constitución de UAF<sup>14</sup> y tendrá un monto máximo actualizado anualmente por la ANT, determinado a partir de los valores comerciales de referencia suministrados por la UPRA; el monto máximo establecido que puede ser objeto de actualización es de 93 SMMLV. Adicionalmente, la ADR podrá adjudicar un subsidio para la implementación del proyecto productivo por un monto de hasta 30 SMMLV.

El Subsidio se otorgará preferentemente en zonas focalizadas y una vez surtida la identificación física y jurídica del predio. Hay tres condiciones institucionales para la adjudicación del subsidio: dos de índole administrativa (realización del barrido predial y conformación del Registro de Inmuebles Rurales) y una financiera (Disponibilidad presupuestal de la ANT). Las tres pueden demorar e incluso frenar la implementación del subsidio. El Decreto establece un orden de prioridad para el otorgamiento del subsidio: en primer lugar, los sujetos de acceso a título gratuito, inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–; en segundo lugar, los inscritos en la categoría de sujetos a título parcialmente gratuito; en tercer lugar, los propietarios rurales con extensiones inferiores a una UAF. De manera que el mejoramiento del RESO y la inscripción de solicitantes de tierras en el mismo, será un factor de gran importancia en la operación del subsidio.

En cuanto al subsidio para el proyecto productivo, a cargo de la ADR, su adjudicación está sujeta a la reglamentación que la entidad expida. En principio se surtirán las etapas de formulación, adjudicación, desembolso, implementación, seguimiento y cierre del proyecto.

El decreto no establece, como estaba previsto en el A.F. (1.1.2), un tratamiento preferencial para las mujeres ni para ningún grupo de protección especial.

---

<sup>14</sup> Definidas como aquella que permita a una familia generar entre 2 y 2,5 SMMLV. Se establece que el Consejo Directivo de la ANT deberá adoptar la metodología para el cálculo de las UAF, a partir de la propuesta que haga la UPRA.

### 2.1.3. Conclusión: cumplimiento, tiempo y correspondencia

#### a. Creación de la Jurisdicción Agraria y de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia (A.F. 1.1.8)

La implementación de este subtema del A.F. tiene un retraso considerable. Según lo establecido en el Acuerdo hacía parte de las normas que debían aprobarse durante el primer año de la implementación. Es el segundo proyecto de ley que se presenta con el fin de contar con jueces, magistrados y mecanismos de solución de conflictos de índole agraria y rural después de la firma del A.F. Parece descartada, tanto por el gobierno anterior como por este gobierno la creación de una jurisdicción agraria y se ha preferido la creación de una especialidad en las jurisdicciones ordinarias y contenciosa administrativa. El proyecto de ley responde, por lo menos parcialmente, a lo establecido en el A.F. Sin embargo, habrá que esperar el resultado del trámite en el Congreso y de ser este favorable, por lo menos 30 meses más para empezar a contar con la especialidad. **El subtema se encuentra, en consecuencia, iniciado, con retrasos considerables y en parcial correspondencia con el A.F.**

#### b. Catastro multipropósito

El subtema se encuentra en implementación, con leves avances, en parcial correspondencia con el A.F.

## 2.2. Tema 2: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. (A.F. 1.2.1. a 1.2.6)

40

### 2.2.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

#### a. Construcción de la Hoja de Ruta Única

A finales del mes de agosto fue publicado el resultado del proceso de construcción de la Hoja de Ruta Única –HRU– en el Catatumbo. De acuerdo con la información oficial, este instrumento se caracteriza por: (i) vincular planes y programas sectoriales y territoriales que ya estén en marcha en la subregión; (ii) haber sido alimentada de las iniciativas propuestas por comunidades en el Plan de Acción para la Transformación Regional —PATR—; y (iii) ser un plan de acción de largo plazo (15 años) que permitirá, por un lado, que dichas iniciativas cuenten con programación, fuentes de financiación y responsables y, por otro, sea herramienta para el seguimiento, veeduría y control por parte de las comunidades (ART, 2020a, p. 9). Hasta la fecha de corte de este informe, (CPEC, 2020a, p. 40) se tiene que en las 16 subregiones se ha surtido la primera de las fases del proceso (construcción técnica), mientras que en 13 subregiones se adelanta la segunda fase (socialización de la metodología). En el Sur de Bolívar y en Catatumbo, concluyó la fase III (de validación territorial), la cual se inició en Putumayo. Esta ST no tiene información precisa respecto a la fecha establecida para la finalización de todas las HRU.

De acuerdo con la información oficial, el ejercicio de construcción de la HRU busca: (i) proyectar el norte estratégico de cada subregión para ordenar el proceso de

transformación de las iniciativas PDET en proyectos de inversión concretos; (ii) identificar las potencialidades territoriales para desarrollar dichos proyectos; (iii) ordenar a través de criterios técnicos y participativos la planeación de dicha transformación de iniciativas en proyectos, de acuerdo con la visión estratégica y las oportunidades geográficas y espaciales de cada subregión e (iv) identificar y especificar fuentes de financiación de los proyectos, aliados estratégicos para su ejecución, plazos y criterios técnicos para su implementación y sostenibilidad (ART, 2020a, p.11).

En esta vía, el documento de HRU del Catatumbo identifica potencialidades económicas, sociales y ambientales y una serie de restricciones a dichas potencialidades. Para el caso de esta subregión: (i) presencia de cultivos ilícitos, minería ilegal, economías ilegales, grupos armados ilegales que se nutren de estas y que reflejan la ausencia de control territorial por parte del Estado; (ii) debilidad institucional de gobiernos locales y baja capacidad para gestionar las interdependencias económicas, sociales y ambientales identificadas en las potencialidades; (iii) debilitamiento de la confianza y del capital social; (iv) informalidad de la propiedad e inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra; (v) ausencia de bienes públicos y (vi) debilidad institucional de las autoridades ambientales e inadecuada gestión del riesgo en el territorio (ART, 2020a, pp. 5-8), que se corresponden en su mayoría con los criterios del A.F. (1.2.2) para priorizar las zonas finalmente seleccionadas para la construcción de los PDET.

Igualmente, para el análisis del cumplimiento de las metas en la construcción de los indicadores que, de acuerdo con la HRU permiten medir los avances en materia institucional, económica, social, ambiental y de integración de los municipios, se revisó lo atinente a la RRI del Plan Marco de Implementación; Plan Nacional de Desarrollo –PND–; PATR de Catatumbo; el esquema de seguimiento de la ART y los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODS–. De acuerdo con la información publicada, posteriormente a la ordenación y clasificación de las iniciativas según su relevancia estratégica, se realizó un ejercicio participativo en el que grupos motor de los ocho municipios más dos sujetos étnicos de concertación (Motilón Barí y Catalaura Barí) priorizaron 259 iniciativas, 249 del ámbito local y diez del subregional, estas últimas de un total de 56. La HRU del Catatumbo también identificó niveles de madurez de las iniciativas, posibles fuentes de financiación y un listado de 157 actores comunitarios (asociaciones, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y juntas de acción comunal, entre otros) que pueden fungir como “agentes promotores del desarrollo” (ART, 2020a).

#### **b. Obras y proyectos para el desarrollo de las iniciativas de los PATR**

Durante el período se continuó la realización de Obras PDET y la aprobación de Obras por Impuestos y proyectos del OCAD Paz. Se realizaron algunos cambios de importancia en estos dos mecanismos.

### c. Planes de aceleración PDET en Zonas Estratégicas de Intervención Integral

En el Informe Séptimo de esta ST resaltamos la aprobación en julio de 2020 de los Planes Especiales de Intervención Integral –PEII– que incluyen planes de aceleración PDET para Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Pacífico Nariñense, Arauca, Chiribiquete y parques nacionales naturales aledaños. En estos planes se incluyeron acciones y proyectos derivados de los PATR de la siguiente manera:

**Tabla 3. Proyectos y acciones de aceleración PDET en ZEII<sup>15</sup>**

Zona	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Total
Arauca	4	12	8	8	4	4	0	0	40
Bajo Cauca y Sur de Córdoba	0	26	18	37	14	17	0	39	151
Catatumbo	15	48	0	11	6	10	9	0	99
Chiribiquete	3	12	1	3	1	7	0	0	27
Pacífico Nariñense	6	32	3	1	11	11	0	0	64
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>130</b>	<b>30</b>	<b>60</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>9</b>	<b>39</b>	<b>381</b>

**Fuente:** Consejo de Seguridad Nacional, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, y 2020e.

De acuerdo con esta información sobre los Planes de Aceleración, vistos en conjunto, las 363 acciones incluidas se centran en su mayoría en el mejoramiento de la infraestructura vial, educativa y de salud; no obstante, existen desbalances entre pilares y zonas, por ejemplo, únicamente en el Bajo Cauca y Sur de Córdoba se establecieron iniciativas relacionadas con el pilar de Reconciliación, Convivencia y Paz.

#### 2.2.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas

##### a. Hoja de Ruta Única

La publicación de la HRU de Catatumbo es un avance. Adquiere relevancia porque se constituye en un instrumento guía para la institucionalidad en la implementación de las iniciativas del PATR teniendo en cuenta los parámetros estatales de planeación

<sup>15</sup> Incluye estrictamente proyectos y acciones de los planes de aceleración. No incluye otras intervenciones relacionadas al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y protección de liderazgos sociales, que se relacionan con iniciativas PDET y que también se establecieron en los PEII.

y ejecución de proyectos. Como hecho positivo se rescata que incorpora un diagnóstico más completo de la subregión que el que tiene el PATR, ya que identifica posibles fuentes de financiamiento y actores sociales que puedan participar de la implementación, seguimiento y control.

No obstante, en la lectura de la HRU no es claro de qué forma se integran los otros instrumentos de planificación para esta zona, además del PATR, que de acuerdo con las disposiciones del PND son: los Planes Nacionales Sectoriales o PNRRI, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC– y el Plan Marco de Implementación –PMI–; aunque este último se tuvo en cuenta en la construcción de los indicadores. Una segunda dificultad radica en que en el documento no se establecen de forma clara los mecanismos e instancias de participación y de control y seguimiento ciudadano, aún cuando dos de las iniciativas priorizadas por los grupos motor se refieren a mecanismos de control social correspondientes al Pilar 8 y se identifican actores que pueden participar de los ejercicios de veeduría. De la misma forma, tampoco se han reportado acciones de difusión de la HRU con la totalidad de actores que participaron del proceso de planificación.

## **b. Obras y proyectos en subregiones PDET**

### *Modificaciones en Obras por Impuestos y Sistema General de Regalías*

#### *Obras por impuestos*

43

El mecanismo creado mediante Decreto 1915 de 2017 otorga a los contribuyentes la posibilidad de financiar obras para pagar parcialmente el impuesto sobre la renta en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado —ZOMAC—. La ART mantiene un Banco de Proyectos de inversión actualizado para que los empresarios puedan vincular su obligación tributaria a un proyecto específico. El último cambio realizado en el mecanismo se hizo por medio del Decreto 1147 de agosto 18 de 2020, que prioriza su utilización en los municipios PDET, sin excluir a las ZOMAC y permite la realización de proyectos en otras jurisdicciones que resulten estratégicas para la reactivación económica y social (Art. 1.6.6.1.2). Los contribuyentes, personas naturales y jurídicas, podrán aplicar en dos oportunidades (marzo y septiembre de cada año). Así mismo se amplían los sectores en los que será posible realizar inversiones, pues a los previstos por la normativa anterior —agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública e infraestructura de transporte—, se agregan: bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión de riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y las telecomunicaciones, infraestructura productiva, cultural y deportiva (La República, 20 de agosto de 2020).

#### *OCAD PAZ. Sistema General de Regalías*

En diciembre de 2019 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo No. 5 de 2019 que reforma el Artículo 361 de la Constitución Nacional y que establece la

distribución, manejo y monitoreo del SGR. En dicho cambio, se respetó la Asignación para la Paz (7%), establecida en el Acto Legislativo 04 de 2017.

En septiembre 30 de 2020 se aprobó la Ley 2056 “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, que entre sus objetivos incluye: “Fomentar la estructuración y aprobación de proyectos de inversión que permitan la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos establecidos en las normas vigentes”. En el parágrafo transitorio del Artículo 22 que establece los conceptos de distribución se mantiene la asignación para la paz:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el numeral primero del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Así mismo se estipula que el OCAD Paz (Art. 57) será responsable de definir los proyectos de inversión con esta fuente de recursos, proceso en el cual se deberá respetar “el proceso de construcción de los PDET, teniendo en cuenta proyectos de inversión que correspondan a iniciativas allí previstas”. Los sectores señalados corresponden, en general, con los pilares definidos en los PATR.

Además, prevé que el OCAD Paz (Parágrafo 4):

... podrá adelantar un ejercicio de definición equitativa de montos de recursos para la puesta en marcha de una estrategia de estructuración de proyectos de inversión que propendan por la implementación de las iniciativas contenidas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, en las 16 subregiones PDET, teniendo en cuenta la aprobación de proyectos con cargo a la fuente de Asignación para la Paz que ha tenido el OCAD desde su creación, el mecanismo de obras por impuestos y las inversiones correspondientes al trazador presupuestal para la paz, en cada una de las 16 subregiones PDET y respetando el proceso de construcción de los PDET. Además, de esta manera se buscará que la distribución de los recursos PDET sea con equidad en los distintos territorios y en los diferentes pilares. Los recursos de que trata este parágrafo se destinarán exclusivamente para inversión y no para funcionamiento.

Este punto es de gran interés. Cuando se analizan los datos sobre las inversiones hasta ahora realizadas en las distintas subregiones PDET con las distintas fuentes de financiación se observa un desbalance en su aplicación, puesto que no todas las

subregiones han sido beneficiadas en forma similar, lo que podría contribuir a establecer nuevas brechas de desarrollo entre regiones. Estas transformaciones representan también que se está otorgando al OCAD un poder de planeación de la inversión territorial para la paz sin que se establezca su relación con las autoridades territoriales ni con otros mecanismos de ordenamiento de la inversión como puede ser la propia HRU creada por el Gobierno Nacional.

Igualmente, en el Artículo 60 se establece la posibilidad de adelantar, durante los años que restan al actual gobierno, los recursos de la asignación para la paz de vigencias futuras (próximos 4 bienios) para financiar proyectos destinados a la implementación de los PDET o de la hoja de ruta que los incorpore (Parágrafo transitorio).

Finalmente, la reforma del SGR incorpora por primera vez un Título V que establece la destinación directa de recursos del sistema para grupos étnicos y establece las instancias de decisión responsables de la definición de los proyectos de inversión financiables con cargo a los recursos definidos.

### *Obras aprobadas y realizadas*

Las iniciativas aprobadas en los PATR en las 16 subregiones priorizadas se ejecutan a través de tres programas relevantes: Obras PDET, Obras por Impuestos y proyectos financiados con recursos del OCAD PAZ del SGR. En esta sección se presenta un consolidado por Subregión PDET de la información concerniente a esos tres programas.

i) Obras PDET: se trata de la ejecución de obras de baja escala, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios PDET. La ART reporta en la base de datos la entrega de 900 obras, 875 de ellas realizadas en municipios PDET; ii) Obras por impuestos: se han aprobado, entre 2018 y 2020 100 proyectos, de los cuales 57 se han aprobado para su ejecución en municipios PDET; iii) OCAD-Paz: con recursos del SGR se han aprobado entre 2017 y septiembre de 2020, 469 proyectos, de los cuales 236 se ubican en territorios PDET.

En la Tabla 4 se muestra el número de proyectos u obras, su valor total y promedio. La Asignación para la PAZ del SGR, que es la fuente específicamente creada para la financiación del A.F., es la fuente con mayor porcentaje de recursos (76,64%) y también con un valor promedio más elevado (\$8.499 millones). Las Obras por Impuestos le siguen en monto de recursos (17,89%) con un valor promedio de (\$8.216 millones), pero el alcance es limitado por el bajo número de proyectos y, finalmente, las llamadas Obras PDET que tienen una mayor cobertura territorial, aunque un bajo monto promedio (\$163,4 millones). En promedio, se han aprobado 6,87 obras por municipio y 73 obras por subregión; en el caso del SGR, apenas se llega a 1,4 proyectos por municipio y en el de Obras por Impuestos se está lejos de haber aprobado un proyecto en cada municipio.

**Tabla 4. Montos, número de obras y valores de los proyectos realizados en municipios PDET, según tipo de recurso o programa. 2018<sup>16</sup>-2020 (Millones de pesos)**

Recurso o programa	Valor total (Millones \$)	Porcentaje	Número de obras	Porcentaje	Valor promedio (Millones \$)	Promedio obras por subregión/municipio
Obras PDET	142.995	5,46	875	74,91	163,4	54,6 / 5,15
Obras SGR	2.005.763	76,64	236	20,21	8.499,0	14,7 / 1,4
Obras por impuestos	468.321	17,89	57	4,88	8.216,2	3,5 / 0,3
Total	2.617.079	100,0	1.168	100,0	\$ 2.258	73 / 6,87

**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020b y 2020c; y DNP, 2020b.

Al analizar la distribución territorial de las obras aprobadas pueden verse algunos desbalances en la cobertura subregional, tanto en el valor de la inversión como en el número de obras; por ejemplo, subregiones como Pacífico Medio no tienen aprobada ni entregada ninguna obra. Montes de María solamente se ha beneficiado del OCAD Paz y el Sur de Bolívar no cuenta con Obras PDET (ver Tabla 5). La subregión con mayor número de proyectos con los tres instrumentos es Macarena–Guaviare, seguida por Putumayo. En cuanto a valor de la inversión, las subregiones que se ha beneficiado con mayores recursos son Putumayo y Sierra Nevada–Perijá.

<sup>16</sup> En el caso del SGR se incluyen algunos proyectos aprobados en 2017.

**Tabla 5. Obras desarrolladas y proyectos aprobados en Zonas PDET – agosto 2018 a noviembre 2020 (millones de pesos)**

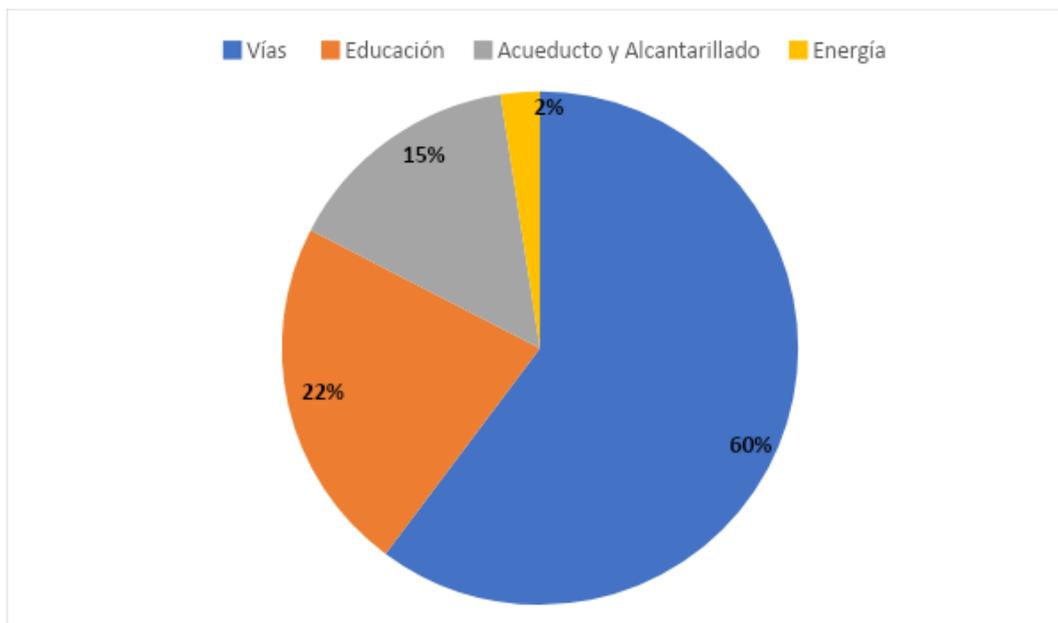
Subregión	Obras PDET		Obras por Impuestos		Obras SGR-OCAD Paz	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Alto Patía – Norte del Cauca	118	15.525	7	61.773	15	146.333
Arauca	35	3.425	8	104.353	7	54.070
Bajo Cauca Antioqueño	72	9.357	4	31.245	4	16.079
Catatumbo	72	9396	5	49.950	26	176.161
Chocó	33	7.246	1	1.197	13	96.655
Cuenca del Caguán	77	17.483	3	71.023	31	190.354
Macarena – Guaviare	202	27.549	1	3.877	25	240.094
Montes de María	0	0	0	0	19	186.596
Pacífico y Frontera	22	9022	4	19.933	6	45.266
Pacífico Medio	0	0	0	0	0	0
Putumayo	135	24.549	7	31.115	22	262.043
Sierra Nevada – Perijá	46	9.415	2	12.007	35	287.049
Sur de Bolívar	0	0	2	6.502	3	11.426
Sur de Córdoba	14	3.359	1	8.793	13	124.698
Sur del Tolima	43	2.972	5	24.285	4	37.235
Urabá antioqueño	6	3666	7	42.268	12	45.519
Nacional					1	86.184
<b>Total PDET</b>	<b>875</b>	<b>142.995</b>	<b>57</b>	<b>468.321</b>	<b>236</b>	<b>2.005.763</b>
<b>Total No PDET</b>	<b>25</b>	<b>5.283</b>	<b>43</b>	<b>208.989</b>	<b>233</b>	<b>1.119.683</b>
<b>Total</b>	<b>888</b>	<b>148.272</b>	<b>100</b>	<b>677.310</b>	<b>469</b>	<b>3.125.447</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ART, 2020b y 2020c; y DNP, 2020b.

En relación con Obras por Impuestos, cinco subregiones concentran el 55% de los recursos: Alto Patía – Norte del Cauca, Arauca, Catatumbo, Cuenca del Caguán, Piedemonte Caqueteño y Urabá Antioqueño. La mayor parte de los recursos (60%) se dirige a proyectos de construcción o mejoramiento de vías y un 22% a proyectos relacionados con el sector educativo, para la dotación de mobiliarios y menaje de

restaurantes escolares y residencias estudiantiles (ver gráfico 1). Los principales aportantes son empresas del sector minero energético (Ecopetrol, Cenit, Parex Resources- Verano, Cerro Matoso, Gran Tierra Energy, Celsia, EPM, entre las principales), lo cual puede incidir en que sus impuestos se hayan aplicado en las subregiones en las cuales ejercen sus actividades: así Ecopetrol invierte en Arauca, Catatumbo, Cuenca del Caguán, su filial Cenit, en Catatumbo; Cerro Matoso en el Sur de Córdoba y las empresas de energía eléctrica o agua en las subregiones en las que prestan sus servicios.

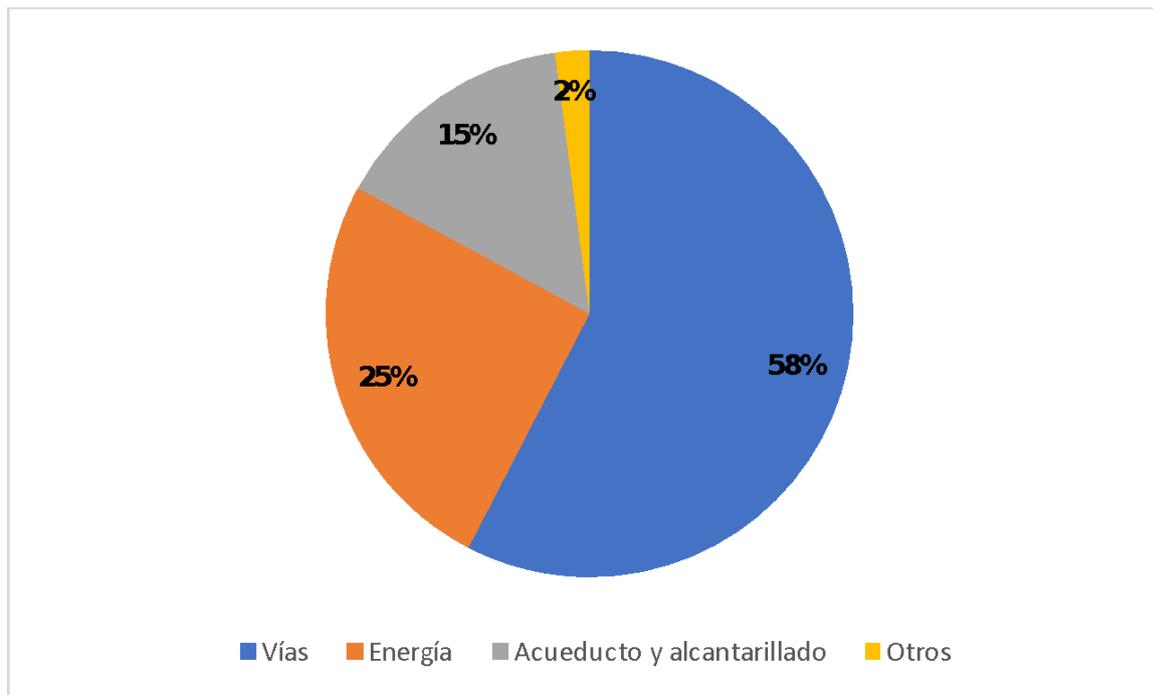
**Gráfico 1. Distribución por sectores de las Obras por Impuestos en PDET. 2018-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en ART, 2020c.

En cuanto a los proyectos del SGR, la concentración por subregiones es mayor que en Obras por Impuestos: las cinco subregiones que más participan concentran el 57,6% del total de recursos aprobados: Sierra Nevada (14,3%), Putumayo (134,3%), Macarena — Guaviare (12%), Cuenca del Caguán (9,5%), y Catatumbo (8,8%). Por sectores, prima la construcción y mejoramiento de vías e infraestructura eléctrica. Le siguen las obras de acueducto y saneamiento básico. La participación de los demás sectores es mínima.

**Gráfico 2. Distribución por sectores de las Obras OCAD PAZ en zonas PDET, 2017-2020<sup>17</sup>**



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, 2020b.

Como se aprecia en la Tabla 5, las prioridades cambian regionalmente. En algunas subregiones (Montes de María, Pacífico y Frontera, Sur de Tolima, Alto Patía, Catatumbo, Macarena – Guaviare, Sur de Córdoba y Sur del Tolima) la participación de la construcción y mejoramiento de vías es superior al 58% del promedio. En Pacífico y Frontera, Montes de María y Alto Patía – Norte del Cauca, supera el 80%. En otras subregiones, como Arauca, Chocó, Putumayo, Sur de Bolívar y Sierra Nevada – Perijá, la mayor participación la tienen las obras de acceso a la electrificación. Acueducto y saneamiento tienen buena participación en los proyectos aprobados en Catatumbo, Urabá Antioqueño y Sur de Bolívar.

49

Se puede concluir que las obras financiadas con Obras por Impuestos, se concentran en el mejoramiento de la infraestructura vial y en la realización de obras para la provisión de energía. De esta manera se responde parcialmente al pilar 2, Infraestructura y adecuación de tierras, con las estrategias de infraestructura vial que agrupan 2.198 iniciativas municipales de las 32.808 aprobadas en el proceso PATR y de provisión de energía (700 iniciativas). El otro pilar al cual se responde es el 5, Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, que agrupa en las estrategias de acceso a fuentes de agua mejorada y saneamiento básico 1.607 iniciativas municipales de las cuales cinco son subregionales.

<sup>17</sup> Hasta septiembre 20 de 2020. Al cierre del período de análisis no se habían publicado en la web del DNP los proyectos aprobados con posterioridad a esta fecha.

**Tabla 6. Distribución de los proyectos aprobados por el OCAD-PAZ y su valor total, por subregión PDET y sector. 2017-2020<sup>18</sup>**

Subregión	Acueducto y saneamiento		Construcción y mejoramiento de vías		Energía		Otros (2)		Total	
	No.	\$ Millones	No.	\$ Millones	No.	\$ Millones	No.	\$ Millones	No.	\$ Millones
Alto Patía – Norte del Cauca	0	0	11	119.998	4	26.335	0	0	15	146.333
Arauca	1	3.087	4	24.559	2	26.424	0	0	7	54.070
Bajo Cauca Antioqueño	1	7.189	3	8.890	0	0	0	0	4	16.079
Catatumbo	12	54.236	14	121.925	0	0	0	0	26	176.161
Chocó	3	26.655	3	27.475	7	42.525	0	0	13	96.655
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	9	66.871	13	69.414	9	54.068	0	0	31	190.353
Macarena – Guaviare	3	6.883	12	171.329	8	56.627	2	5.255	25	240.094
Montes de María	3	15.513	8	159.372	5	10.131	3	1.580	19	186.596
Pacífico y Frontera	0	0	5	41.992	1	3.274	0	0	6	45.266
Pacífico Medio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Putumayo	1	54.562	7	45.214	12	148.782	2	13.485	22	262.043
Sierra Nevada – Perijá-Zona Bananera	2	18.574	16	133.181	15	114.676	2	20.618	35	287.049
Sur de Bolívar	1	4.865	0	0	2	6.561	0	0	3	11.426
Sur de Córdoba	2	20.194	7	84.617	2	18.442	2	1.445	13	124.698
Sur del Tolima	1	8.825	3	28.410	0	0	0	0	4	37.235
Urabá antioqueño	5	12.992	7	32.527	0	0	0	0	12	45.519
Nacional	0	0	1	86.184	0	0	0	0	1	86.184
<b>Total PDET</b>	<b>44</b>	<b>300.446</b>	<b>114</b>	<b>1.155.087</b>	<b>67</b>	<b>507.845</b>	<b>11</b>	<b>42.383</b>	<b>236</b>	<b>2.005.761</b>

Fuente: Elaboración propia con base en DNP, 2020b.

<sup>18</sup> Hasta septiembre 20 de 2020.

## Conclusiones

Como se mencionó arriba, buena parte de la actuación institucional se ha dirigido a la aprobación y estructuración de proyectos y a la realización de Obras PDET. Estos proyectos responden, en alguna medida, a iniciativas incluidas en los PATR. Sin embargo, ante la falta de aprobación de las HRU en 15 de las 16 subregiones, se trata de intervenciones y proyectos que no están articulados al instrumento previsto, por el actual Gobierno, para articular la implementación de los PDET. Uno de los principales problemas en la realización de estas acciones es el desbalance entre subregiones, que ilustra fuertemente la zona Pacífico Medio en la que no se reportan proyectos financiados por estas tres fuentes.

En el periodo analizado en este informe también ocurrieron cambios en los esquemas de Obras por Impuestos y OCAD-Paz. En cuanto a los cambios en la reglamentación de las Obras por Impuestos, al ampliar los sectores en los cuales se pueden hacer inversiones, potencialmente contribuirán a la estructuración de proyectos de mayor alcance para el desarrollo municipal y territorial que los que se han realizado hasta el momento. No obstante, el ampliar las zonas en las que opera este mecanismo, más allá de las subregiones PDET y los municipios ZOMAC, puede significar un detrimento de la intervención de las zonas priorizadas al dispersar los recursos disponibles.

Es necesario resaltar que la posibilidad de adelantar recursos de la asignación para la paz de los próximos 4 bienios, puede ser beneficioso para las subregiones PDET, en el momento actual de difícil coyuntura económica pues se podría contar con recursos que contribuyan simultáneamente a la reactivación económica en los territorios y a su vez la implementación de los PATR, pero al mismo tiempo, puede dejar desfinanciados los mismos, restándoles a gobiernos futuros la posibilidad de elegir, como lo hizo en su momento el actual gobierno, el ritmo y el camino de la implementación.

51

### c. Planes de aceleración de los PDET en ZEIII

En el séptimo informe de la ST se destacaron los riesgos para el proceso, en su conjunto, de la inexistencia de mecanismos participativos frente a las decisiones tomadas por los Comités Territoriales de las ZEII con relación a las iniciativas de los PATR en cada una de estas zonas y el porqué son precisamente estas y no otras las que se incluyen en los planes de aceleración. Máxime cuando, excepto para Catatumbo, no se ha finalizado la construcción de la HRU. Por ejemplo, según la información oficial: “El 5 de mayo de 2020, por parte del Comité Territorial de la ZEII, se aprueba para la presentación ante el Consejo Nacional de Seguridad, el Plan Estratégico de Intervención Integral en donde se incluyeron las 42 iniciativas identificadas como aceleración PDET de las subregiones de Macarena Guaviare y Cuenca del Caguán” (CPEC, 2020b, p. 191), sin que se dé cuenta de la forma en que estas iniciativas fueron priorizadas para su inclusión en el PEII y si la comunidad participó o no en dicha priorización.

Esto parece confirmarse en la publicación de los cinco PEII en los que se reseña que los planes de aceleración se elaboraron de forma interinstitucional, a partir de los PATR y de los PDET, con participación de entidades del orden nacional, departamental y local. Si bien existe correspondencia entre las acciones incluidas en los Planes de Aceleración con los resultados del proceso de planificación, y en estos documentos se incluye la participación de la comunidad en la rendición de cuentas anual y en la coordinación y “permanente interlocución” para su implementación con líderes sociales y ciudadanía en general; sin embargo, no están formalmente constituidos los mecanismos que permiten ampliar la participación en la toma de decisiones de las organizaciones y comunidades de cada subregión.

### **2.2.3. Conclusión: cumplimiento, tiempo y correspondencia**

En el periodo analizado en este informe, el principal avance es la finalización de la HRU del Catatumbo pues es la base de un ejercicio de planeación de largo plazo y un instrumento de materialización ordenada de las iniciativas resultantes del PATR. Sin embargo, esta HRU no identifica los espacios e instancias de participación, control y seguimiento. Para las demás zonas, a 30 de noviembre, todavía no se ha reportado la finalización de las HRU. De tal manera que el reto central continúa siendo fortalecer la participación social y comunitaria en la toma de decisiones, para esta subregión, y para la construcción de la HRU en las demás zonas. Para la ST, estos últimos son elementos centrales de lo estipulado en el A.F. para la construcción de desarrollo territorial y deben establecerse formalmente los mecanismos, instancias y alcances para garantizarla.

52

Buena parte de las acciones está centrada en la aprobación de proyectos en las zonas PDET. En este campo, aquellos aprobados con cargo a regalías son los que representan mayor inversión, seguidos por las obras por impuestos. Las Obras PDET son las que alcanzan una mayor cobertura territorial, pero el tipo de proyectos y sus costos son mucho más limitados. En conjunto, la mayoría de proyectos y obras están relacionados principalmente con la construcción y mejoramiento de vías terciarias y la construcción de infraestructura de energía, acueducto y alcantarillado, lo que implica un desbalance entre pilares de los PATR y se deja de lado una visión más integral del desarrollo territorial. La ST considera que este subtema se encuentra en **implementación, con retrasos frente a los cronogramas propuestos por el gobierno y en correspondencia parcial con el A.F.**

## **2.3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**

### **2.3.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe**

#### **a. Aprobación de los PNRRI**

El Acuerdo Final (1.3) dispone la elaboración y puesta en marcha en el territorio de los PNRRI. Durante el período de análisis se avanzó en la aprobación de uno de los PNRRI pendientes, con lo cual se llega a un total de siete de los 16 previstos. Se trata

del Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (A.F. 1.3.3.3), adoptado mediante Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se aprobó igualmente la Ley 2046 de 2020, “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

Así mismo, se promulgó la Política Pública de Vivienda Social Rural y se informó sobre el próximo desarrollo del Plan Nacional de Vivienda Social Rural por parte del Gobierno Nacional.

### **2.3.2 Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas**

#### **a. Plan Nacional para apoyar la Generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNGIECFC–**

El A.F. (1.3.3.3) estableció los criterios para que las autoridades competentes formularan este plan: (i) provisión de recursos de capital semilla no reembolsables; (ii) acceso al financiamiento mediante la creación de fondos agropecuarios rotatorios para las asociaciones de productores y productoras, adopción de un sistema de garantías y provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas; (iii) provisión de seguros de cosecha subsidiados; (iv) fomento de una cultura para el manejo de riesgos y amplia información a productores y productoras rurales sobre el uso de mecanismos de normalización de cartera. Aspectos que fueron incluidos en el PMI.

53

La Resolución aprobada por el MADR adopta el Plan establecido por el A.F., define los responsables de su implementación y ejecución y se asigna la responsabilidad de hacer seguimiento a la implementación del Plan, a través del SIIPO.

El Plan presentado por el Gobierno Nacional define, como mecanismos para aumentar la generación de ingresos de la ECFC, al emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión del riesgo. Una mirada al plan de acción (p. 54) permite observar que hasta 2022, se desarrollarán Documentos técnicos (11), se crearán Mesas Técnicas (2); pero no es claro cómo se desarrollarán acciones concretas, más allá de las previstas por la política rural del gobierno. Los indicadores se plantean en términos de emprendedores beneficiados, de operaciones de crédito (en las cuales no se diferencian la ECFC del resto) y de participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria –ACFC– en el total de has aseguradas con el Incentivo de Seguro Agropecuario –ISA– del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro–.

La Tabla 7 permite ilustrar esa apreciación:

**Tabla 7. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento del PNGIECFC. Indicadores 2021-2031<sup>19</sup>**

Indicadores	LB (2019)	Meta (2022)	Meta (2026)	Meta (2031)	Millones \$ PGN
Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados					
Emprendedores beneficiados con mejores capacidades técnicas y empresariales (individual)	23.782	112.418	272.961	549.675	786.112
Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación (colectivos)	1.423	4.887	10.293	17.051	408.315
Emprendimientos ECFC beneficiados con cofinanciación (individual)	0	12.728	34.400	61.490	339.697
Operaciones de crédito – incluyendo aquellos de la ECFC- a nivel territorial (acumulada)	28.146	93.167	240.623	470.400	641.102
Porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA	7%	7%	15,8%	20,17%	
Total recursos del PGN					2.176.176

Fuente: MADR, 2020b.

Esta situación lleva a la ST a concluir que, en materia del Plan de Generación de Ingresos de la ECFC, previsto por el acuerdo, se **avanza en su aprobación formal**, con **bastante retraso** sobre lo establecido, y su contenido **no está en correspondencia** con el A.F.

### 3. Oportunidades de mejoramiento

Atendiendo a las cifras de pobreza recientemente publicadas por el DANE y los impactos económicos y sociales -presentes y futuros- de la crisis sanitaria por la COVID-19, es urgente concluir la formulación y expedición de los PNRRI restantes, así como asegurar su adecuada implementación. La ST llama la atención nuevamente sobre la urgencia de aprobar e implementar los Planes Nacionales para la Salud Rural y el Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la Alimentación.

<sup>19</sup> La resolución señala que el presupuesto es indicativo a partir de 2021 y que está condicionado a la asignación dispuesta en la Ley de Presupuesto General de la Nación. Así mismo, las metas de los indicadores referidos a emprendedores, emprendimientos y porcentaje de has se presentan acumuladas (MADR, 2020, p. 55).

En aras de cumplir las disposiciones del A.F. sobre enfoque territorial y participación, es necesario que en la implementación del Catastro Multipropósito se asegure la participación informada de las comunidades.

Es necesario superar el desbalance en los distintos mecanismos de financiación entre subregiones PDET como Obras por Impuestos, Obras PDET y asignaciones del SGR. Este fin surgiría con la identificación de los factores que limitan la ejecución de estos mecanismos en determinadas zonas para desarrollar un plan de choque, particularmente en Pacífico Medio, Sur de Bolívar y Montes de María. Esto también, en consulta con las comunidades, organizaciones y grupos motor de cada una de las zonas y en el marco del proceso participativo de construcción de las HRU.

La ST recomienda nuevamente asegurar la participación y la información adecuada de las comunidades y organizaciones en los procesos de construcción de las HRU, en la implementación de acciones de estructuración de proyectos y ejecución de obras y en la implementación de los planes de aceleración de los PDET en las ZEII.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020a). Documento final Hoja de Ruta. Subregión del Catatumbo.

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020b). Obras PDET. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/> Consultado por última vez el 25 de noviembre de 2020. Obtenida de: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>; Obras por impuestos: Agencia de Renovación del Territorio. Base Proyectos

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020c). b Obras por impuestos 2018-2019-2020. Consultada por última vez noviembre el 26 de noviembre de 2020. Obtenida de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos/resultados\\_oxi](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos/resultados_oxi)

Congreso de la República de Colombia (2018). Proyecto de Ley 001/2018c/Senado. “Por la cual se modifica la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1955, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

Congreso de la República de Colombia (2020a). Ley 2046, “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. En línea, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202046%20DEL%206%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2020b). Ley 2056, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. En línea, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202056%20DEL%2030%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202020.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2020c). Proyecto de Ley 134/2020c/Cámara “Por el cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

Consejería para la Estabilización y Consolidación —CPEC— (2020a). Estabilización en Municipios PDET. Agosto 2018 – Noviembre 2020. Informe 27 meses.

Consejería para la Estabilización y Consolidación —CPEC— (2020b). Informe de gestión Paz con Legalidad. Agosto, 2018 – Noviembre, 2020. 27 meses.

Consejo de Seguridad Nacional (2020a). Arauca. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Arauca.pdf>

Consejo de Seguridad Nacional (2020b). Bajo Cauca y Sur de Córdoba. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf>

- Consejo de Seguridad Nacional (2020c). Catatumbo. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Catatumbo.pdf>
- Consejo de Seguridad Nacional (2020d). Chiribiquete y parques naturales nacionales aledaños. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Chiribiquete.pdf>
- Consejo de Seguridad Nacional (2020e). Pacífico Nariñense. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Pacifico-Narinense.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— (2020). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2019. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2019>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2016). Conpes 3859. Política para la Adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2019). Conpes 3858. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3958.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2020a). Oficio 20206001161801 Dirigido al Procurador General de la Nación Fernando Carrillo, firmado por Luis Alberto Rodríguez, Director General.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2020b). Proyectos aprobados por OCAD PAZ. Base consultada en Obtenido de: <https://www.sgr.gov.co/Inversi%C3%B3n/OCADPAZ.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2020c). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA. Obtenido de: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Goebertus, Juanita (2020). Monitor de Covid-19 en municipios PDET. Obtenido de: <https://www.juanitaenelcongreso.com/monitor-covid-19-en-municipios-pdet>
- Infobae (19 de octubre de 2020). La pobreza en Colombia llegaría al 62% a finales de este año. Obtenido de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/19/la-pobreza-en-colombia-llegaria-al-62-a-finales-de-este-ano/>
- La República (20 de agosto de 2020). Amplían alcance del mecanismo de obras por impuestos para impulsar más proyectos. Obtenido de: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-amplio-el-alcance-del-mecanismo-de-obras-por-impuestos-para-impulsar-mas-proyectos-3048078>
- La República (19 de octubre de 2020). "La pobreza en Colombia va a alcanzar un nivel de entre 47% y 49% por la pandemia del covid". Obtenido de: <https://www.larepublica.co/economia/la-pobreza-en-colombia-va-a-alcanzar-un-nivel-de-entre-47-y-49-por-la-pandemia-3075386>

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (2017). Resolución 179, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (2020a). Decreto 1330, “Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”. En línea, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201330%20DEL%206%20DE%20OCTUBRE%20DE%202020.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (2020b). Resolución 209, “Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz”. En línea, disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN%20NO.%20000209%20DE%202020.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 1543, “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación”. En línea, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201543%20DEL%2024%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– (10 de noviembre de 2020). Por primera vez Colombia tiene una Política Pública de vivienda Rural. Portal Minvivienda. Obtenido de: <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/por-primera-vez-colombia-tiene-una-politica-publica-de-vivienda-rural>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– (2020a). Decreto 1341, “Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural”.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– (2020b). Resolución 0536, “Política Pública de Vivienda de Interés Social”.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– (2020c). Resolución 0536, “Política Pública de Vivienda de Interés Social”. Anexo 1.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– (2020d). Resolución 0536, “Política Pública de Vivienda de Interés Social”. Anexo 2. Metodología para la Focalización de Beneficiarios de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural.
- Presidencia de la República de Colombia (2017a). Decreto Ley 890, “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.
- Presidencia de la República de Colombia (2017b). Decreto Ley 902, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

Presidencia de la República de Colombia (2020). Decreto 1223, “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio”. En línea, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201223%20DEL%204%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202020.pdf>

Ramos, Manuel (2004). Justicia Agraria: la experiencia colombiana. San José de C.R. IICA, Cuaderno técnico de Desarrollo Rural No. 32.

ST (2019). Sexto Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F.6.3.2). CINEP-CERAC. Bogotá.

UN Periódico Digital (24 de octubre de 2020). Información de pobreza: más confiable, más preocupante. Obtenido de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/informacion-de-pobreza-mas-confiable-mas-preocupante/>

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

### 1. Contexto general

En el período de análisis de este informe, la ST destaca varios hechos relacionados con la participación política para la construcción de paz. En primer lugar, se destaca la continua afectación de seguridad para los liderazgos sociales y los firmantes del Acuerdo. Según datos de Indepaz (2020), entre agosto y noviembre fueron asesinados 17 excombatientes y 78 líderes sociales y defensores de DD.HH., de los cuales 15.4% eran mujeres, 35.9% indígenas, 6.4% afro y 3.8% LGBTI. A esto se suma la divulgación de varias amenazas contra la Colombia Humana, la Unión Patriótica, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado y un atentado al senador de la oposición por el partido Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS-, Feliciano Valencia. En segundo lugar, se destaca la reactivación de la protesta social. La agenda de exigencias que había sido opacada por la pandemia COVID-19 entró en proceso de reanudación y se presentaron nuevos reclamos: entre ellos, el del libre ejercicio del derecho al trabajo, el reclamo de ayudas sociales, el rechazo a algunas de las políticas del Gobierno, el llamado a la implementación del A.F., la denuncia a los excesos de fuerza o violencia policial y la exigencia de garantías de seguridad para los liderazgos sociales y los excombatientes (Oquendo, 2020; Gómez, 2020).

El retorno de la protesta estuvo acompañado de un clima de estigmatización por parte de instancias gubernamentales, medios de comunicación e individuos políticos y civiles que señalaron a las manifestaciones como focos de contagio del COVID-19. Así mismo, la Minga Indígena fue acusada de estar infiltrada por el ELN y por las disidencias de las FARC-EP (Semana, 13 de noviembre 2020), y tras la jornada del 21 de noviembre se señaló a manifestantes, defensores de derechos humanos, prensa alternativa y a la organización Juventud Rebelde como milicias urbanas<sup>20</sup> (Fundación para la Libertad de Prensa, 23 de noviembre 2020). Adicionalmente, el asesinato de Javier Ordoñez, el pasado ocho de septiembre, a manos de la Policía Nacional en un Centro de Atención Inmediata -CAI- dio lugar a una jornada de protesta masiva -y de carácter espontáneo- durante el nueve y diez de septiembre en Bogotá, resultado de la indignación que generó el hecho. Esta jornada de protesta, dio un saldo de 13 civiles muertos y más de 70 heridos<sup>21</sup> en Bogotá y en el municipio de Soacha. La respuesta del Gobierno Nacional ante estos hechos generó polémica por

60

<sup>20</sup> Vea el comunicado público de la organización Juventud Rebelde consultado en: <https://twitter.com/JuvREBELDE/status/1330611478114820101/photo/1>

<sup>21</sup> Si bien estos hechos de septiembre son el punto álgido de la reactivación de la movilización, según los datos de ACLED (2020), los hechos de protesta venían en aumento desde julio y, a su vez, los reportes de disturbios aumentaron en los días posteriores al asesinato de Javier Ordoñez. Sin embargo, los hechos de disturbio tendieron a disminuir en los meses posteriores a octubre y noviembre, lo cual muestra que la protesta tiende a ser pacífica y, pese a que los abusos policiales se incrementaron, no hay evidencias de una radicalización de la protesta. Datos consultados en: <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

la falta de medidas correctivas a la institución policial. El Gobierno se concentró en señalar que los excesos de fuerza fueron casos aislados, con lo que no se podía estigmatizar a todo el cuerpo policial<sup>22</sup>, y que las protestas habían sido coordinadas por las disidencias de las FARC-EP y el ELN<sup>23</sup>.

Otro hecho que la ST destaca es el fallo por parte de la Corte Suprema de Justicia frente a una tutela interpuesta el 16 de diciembre de 2019 al Tribunal Superior de Bogotá. En esta tutela, se advirtió la falta de garantías para la protesta social en Colombia, dado que el Gobierno Nacional y la Fuerza Pública vulneraron los derechos constitucionales de los manifestantes con el manejo de las protestas de noviembre de 2019. En el fallo, la Corte Suprema de Justicia reconoció el abuso de carácter sistemático por parte de la Fuerza Pública y resolvió exigir a diferentes instituciones estatales, especialmente del nivel ejecutivo, tomar medidas concretas con enfoque garantista sobre el derecho para la movilización y la protesta social (A.F 2.2.2). Hubo preocupación por el desacato del Gobierno Nacional a esta Sentencia, ante la cual se afirmó que se brindaban las condiciones y garantías para el libre ejercicio de la protesta; además, se consideraba que la sentencia era una falta de reconocimiento a las labores que realiza la Fuerza Pública<sup>24</sup>.

A esto se sumó la obstrucción que ejercieron senadores afines al Gobierno Nacional ante la moción de censura contra el Ministro de Defensa. Esta obstrucción, afectó los derechos de la oposición y, por ello, se anunciaron acciones judiciales y se señaló a lo ocurrido de prevaricato y censura a la oposición<sup>25</sup> (Senado, 22 de octubre 2020; Semana, 26 de octubre 2020). Este hecho, sumado al mencionado desacato del Gobierno a la sentencia de la Corte Suprema, evidencia la falta de garantías para el ejercicio de la oposición, evidencia el denominado choque de poderes y, más preocupante, una erosión de las garantías y reglas democráticas básicas.

El escenario de seguridad se ha hecho más complejo con los recientes problemas al interior de las Fuerzas Armadas, dando cuenta de serias dificultades para asumir los lineamientos e implementación de la política de seguridad, así como al dar respuesta a las distintas problemáticas de seguridad<sup>26</sup>. Una expresión de lo anterior es la

<sup>22</sup> Véase el discurso del presidente Iván Duque Márquez el 10 de septiembre de 2020 sobre el caso de Javier Ordoñez consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=fdnkuYMdZVQ>

<sup>23</sup> El Alto Comisionado para la Paz declaró ante el periódico el Tiempo “Detrás de la destrucción de los CAI en diferentes ciudades hay un claro y premeditado plan de grupos como el ELN y disidencias de las FARC” (El Tiempo, 13 de septiembre 2020).

<sup>24</sup> La expedición por parte del Ministerio del Interior del Decreto 003, emitido el 5 enero de 2021, busca subsanar lo solicitado por la Corte Suprema de Justicia frente al uso de la fuerza y protección del Derecho a la Protesta, pero su alcance y correspondencia será tratada en el noveno informe de esta Secretaría Técnica por estar fuera del período de análisis del presente informe.

<sup>25</sup> Antes de iniciar la sesión, 42 senadores presentaron una proposición para revocar la moción de censura, con lo cual el Presidente del Senado puso a votación su desarrollo. Los partidos de la oposición no apoyaron la decisión de someter a votación el debate, ya que el marco normativo no establece que su desarrollo deba ser dispuesto a la decisión de las mayorías, por lo cual abandonaron la sesión

<sup>26</sup> La encuesta Gallup de Octubre evidencia el impacto que ha tenido tanto la pandemia como los eventos de violencia de septiembre. Las Fuerzas Militares por primera vez en 15 años tienen una

renuncia del Jefe de Doctrina del Ejército por su manifiesto desacuerdo con el comandante de la institución sobre la implementación de la Doctrina Damasco, la cual buscaba reformar y modernizar la institución según estándares internacionales al nivel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN-. Igualmente, es preocupante la pugna entre altos oficiales en la Policía Nacional y las consecuentes denuncias por hechos de corrupción al interior de la institución (Semana, 6 de diciembre de 2020; Semana, 1 de diciembre de 2020; El Tiempo, 1 de diciembre de 2020).

Por último, es importante mencionar el limitado rol que ha desempeñado el Congreso en la discusión sobre distintas iniciativas legislativas a nivel general. En este caso, para efectos de este informe, se mencionarán aquellas iniciativas legislativas relacionadas a la implementación del punto de participación política. Tal como ya lo había establecido la ST en su Séptimo Informe (2020), el Congreso y otros espacios de participación se han visto afectados por la pandemia, ya que son un riesgo las reuniones presenciales y se deben efectuar protocolos para garantizar la salud de los participantes. Por lo tanto, dadas las condiciones y el poco avance en distintas iniciativas que han sido demandadas, la ciudadanía ha optado por otras estrategias para darle trámite a sus demandas, incluyendo la movilización social.

De esta manera, el período de análisis evidencia un clima adverso para la apertura democrática. La persistente violencia contra líderes y lideresas sociales es muy preocupante y se encuentra acompañada de un escenario marcado por la ocurrencia de varias masacres que, según Indepaz (2020), fueron 36 entre agosto y noviembre. Igualmente, los niveles de violencia y los daños que se alcanzaron en las manifestaciones de septiembre demuestran que aún no hay garantías para el ejercicio del derecho a la protesta. Finalmente, el desacato por parte del Gobierno Nacional a lo resuelto por la Corte Suprema, la situación ocurrida en el Congreso en contra de la moción de censura propuesta por la oposición, el riesgo de politización de la Registraduría Nacional y la correspondiente reforma electoral, son preocupantes en cuanto significan acciones que erosionan los principios democráticos y la división de poderes.

## 2. Análisis por tema

### 2.1. 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.

El A.F. reconoce la apertura democrática como condición necesaria para la consolidación de la Paz, pues enriquece la deliberación y el debate con la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, permitiendo la proscripción del uso de las armas en el ejercicio de la política. En aras de fomentar el pluralismo en el sistema político colombiano, se establece como subtema a los

---

imagen desfavorable cercana al 50% mientras que la Policía Nacional se encuentra con desfavorabilidad del 68%.

derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general (2.1.1), y se determina la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición (A.F. 2.1.1.1). De igual forma, se define una serie de medidas de seguridad para el ejercicio de la participación política (A.F. 2.1.2) y de acuerdo con un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP—, donde se entiende la seguridad como valor democrático bajo la perspectiva del humanismo, la promoción y el respeto de la vida, los derechos y libertades (A.F. 2.1.2.1, 2.1.2.2).

### **2.1.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe**

- El Proyecto de Ley Estatutaria 234 de 2020, que expide el nuevo código electoral colombiano, establece la aplicación del Estatuto de la Oposición en los escrutinios.
- La Instancia de Alto Nivel del SISEP fue convocada en dos ocasiones.
- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— tuvo una sesión plenaria el 12 de agosto y realizó algunas sesiones técnicas, de género y territoriales.

### **2.1.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas**

La adopción del Estatuto de la Oposición ha logrado dinamizar la deliberación y el debate al interior del sistema político colombiano. Actualmente los partidos declarados en oposición cuentan con participación en las mesas directivas de Cámara y Senado<sup>27</sup> y gozan de difusión en los medios de comunicación del Congreso (Senado de la República, 3 de noviembre 2020). Salvo algunas ocasiones, han ejercido el derecho a determinar el orden del día en las corporaciones públicas, cuentan con representación en la Comisión de Relaciones Exteriores y, como lo señaló la ST en su anterior informe (2020), han ejercido el derecho a la réplica. Además, tuvieron acceso a la financiación adicional correspondiente al año 2019<sup>28</sup> (Entrevista a líder de la UP, 2020; Cuestionario al CNE) y durante este período ejercieron el derecho que confiere el Artículo 11 para la realización de una sesión exclusiva en las corporaciones sobre los informes de cumplimiento de los planes de desarrollo y el Presupuesto General de la Nación —PGN—. No obstante, el Estatuto continúa enfrentando dos problemas fundamentales en su aplicación: (i) la capacidad que han tenido las mayorías del Gobierno para controvertir u obstaculizar las labores de quienes

---

<sup>27</sup> Este derecho también ha sido cumplido en algunas Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales. No obstante, la ST no cuenta con información que permita aseverar que en todas las corporaciones públicas la oposición ha ejercido su derecho.

<sup>28</sup> Por medio del oficio “CNE-FNFP – 1820-2020” la Asesoría del Fondo Nacional de Financiación Política informó al CNE que “los recursos por concepto de financiación estatal para los partidos y movimientos declarados en oposición al Gobierno Nacional se constituyeron en una reserva presupuestal debido al cierre de la vigencia fiscal de 2019, dichos recursos fueron girados en la presente vigencia” quedando pendiente únicamente el giro de recursos al Partido Polo Democrático Alternativo, por no haber cumplido con los requisitos. De la misma manera informó que los recursos respectivos para el año 2020 se encuentra en proceso de aprobación.

representan a la oposición en las corporaciones públicas y (ii) la falta de ajustes y claridad frente a la declaración política de los partidos, los grupos significativos de ciudadanos, su funcionamiento a nivel local, el uso de medios de comunicación, entre otros.

Respecto al primer punto, la ST ve con preocupación la obstrucción al desarrollo de la moción de Censura contra el Ministro de Defensa. Si bien en el Estatuto no se menciona la moción, esta cumple un papel clave en el desarrollo de la función de control político del Congreso. Por lo cual, que no se haya realizado el debate convocado por el Senador Jorge Enrique Robledo, representa una erosión de las garantías democráticas básicas y una afectación a la labor de la oposición.

En lo referente al segundo punto, a pesar de que los vacíos normativos no han sido solucionados<sup>29</sup>, es importante señalar que el Proyecto de Ley 234 de 2020 que expide el nuevo Código Electoral -en su Artículo 199- da claridad a la aplicación del Estatuto en los escrutinios, determinando que:

[...] cuando el candidato que haya seguido en la votación para alcaldía o gobernación asuma la curul en la corporación y renuncie de forma posterior o no tome posesión del cargo, la comisión escrutadora dejará constancia en el acta general de quien debe ser llamado a asumir la curul aplicando para tal efecto el umbral y la cifra repartidora sobre la totalidad de curules de la corporación<sup>30</sup>[...]

Así, de ser aprobado el artículo, se solucionaría el vacío que tiene la norma cuando en las elecciones de alcaldía o gobernación el candidato que ocupa el segundo lugar -o el tercer lugar siendo antecedido por el voto en blanco<sup>31</sup>- decide aceptar la curul que le brinda el Estatuto en la Asamblea o Concejo correspondiente y posteriormente renuncia o no toma posesión.

Por otro lado, la ST identificó que el derecho de los partidos en oposición *al acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético* se encuentra bloqueado por la falta de recursos disponibles en el PGN. Si bien el CNE avanzó en los trámites necesarios para la asignación de los recursos, en el oficio No. GP-191 del 31 de julio, el Ministerio de Hacienda y Crédito

---

<sup>29</sup> Para comprender a mayor profundidad los vacíos del Estatuto puede dirigirse a:

Misión de Observación Electoral. (2020). Balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia. Dos años desde la sanción de la ley estatutaria o Procuraduría General de la Nación. Octubre 2019. Cumplimiento Ley 1909 de 2018- Estatuto de la Oposición. Informe al Congreso.

<sup>30</sup> En el Estatuto existe una diferencia cuando se trata de elecciones nacionales y elecciones locales: en las elecciones nacionales, la curul de la oposición para los candidatos a presidencia y vicepresidencia se añade en Cámara o Senado sin afectar el umbral y la cifra repartidora. A nivel local, esta curul se toma de aquellas que ya están establecidas; por lo cual, cuando el candidato ejerce el derecho a aceptar el puesto, el número de curules se reduce afectando el umbral y la cifra repartidora dejando por fuera algunos candidatos.

<sup>31</sup> Según la resolución 2276 de 2019 que establece medidas para la aplicación del artículo 25 del Estatuto, quien quede en las elecciones locales de segundo o tercer lugar siendo antecedido por el voto en blanco, tiene el derecho a acceder a una curul. Para ello, tendrá que notificar si acepta o no el puesto de la Asamblea o Concejo correspondiente durante las 24 horas posteriores a la presentación de los resultados electorales.

Público señaló que “[...] no existen recursos disponibles en el PGN que permitan atender la necesidad presentada en su requerimiento [...]” (Cuestionario enviado al CNE, 2020). Lo anterior teniendo en cuenta que el Artículo 2 de la Resolución 3941 de 2019 estipula que “solo se asignarán los espacios a que se refiere el presente artículo cuando se cuente con la disponibilidad presupuestal para ello” (P. 5).

Por último, es importante señalar que los partidos declarados en oposición aún no han hecho llegar ningún registro de las solicitudes de acceso a la información y documentación oficial, según lo reglamenta el Artículo 18 y la Resolución 3134 de 2018<sup>32</sup>. Esto es importante para que el CNE pueda ejercer como garante de este derecho.

En cuanto a *Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política*, a finales del mes de julio, la Sección de primera instancia para casos de ausencia de reconocimiento y responsabilidad del tribunal de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— emitió el Auto AI008-2020. En este, se reconoce que la falta de garantías de seguridad expresada en la constante victimización a firmantes del acuerdo constituye una situación de urgencia por cuanto afecta el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRN-<sup>33</sup>, entendiéndose que:

La muerte de cada compareciente priva a las víctimas de múltiples derechos, como los siguientes: (i) escuchar el relato de los hechos victimizantes que conozca, (ii) participar en su versión voluntaria a través de sus apoderados de acuerdo a las reglas establecidas en cada macrocaso, (iii) conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, (iv) participar en su audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, (v) conocer la ubicación de minas antipersonales para garantizar su derecho a la no repetición y (vi) obtener su participación en trabajos, obras y actividades desarrolladas, en caso que se le aplique una sanción propia (Auto AI-008-2020, p. 40).

65

Razón por la cual se determinó la toma de medidas cautelares y se ordenó al Alto Comisionado para la Paz, en su condición de Secretario Técnico<sup>33</sup>, convocar la Instancia de Alto Nivel del SISEP en un plazo no mayor a diez días. También se solicitaron las actas de las sesiones de la CNGS y el avance de dicha Comisión en los lineamientos del plan de acción de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales. Fue así como el 6 de agosto de 2020, en cumplimiento de la orden de la JEP, el Alto Comisionado para la Paz convocó la Instancia de Alto Nivel.

---

<sup>32</sup> La resolución señala: “[...] Los correspondientes partidos deberán llevar un registro de las solicitudes que realicen en ejercicio de este derecho, en el que indicarán fecha, autoridad a la que se dirige, asunto, fecha de respuesta y si esta satisface sus pretensiones. Este registro será reportado al Consejo Nacional Electoral cada seis (6) meses”.

<sup>33</sup> Por medio del Decreto 2314 del 17 de diciembre de 2018, el presidente Iván Duque Márquez designó como delegado presidencial en la instancia de alto nivel del SISEP al Alto Comisionado para la Paz, Miguel Antonio Ceballos Arévalo, quien desde entonces asume la Secretaría Técnica en la Instancia de Alto Nivel del SISEP y de la CNGS.

A la sentencia de la JEP se sumó un llamado por parte de la oposición que, impulsada por las amenazas, atentados y casos de homicidio contra integrantes de la Colombia Humana, la Unión Patriótica y el partido MAIS, exigió al Gobierno Nacional la instalación de la Instancia de Alto Nivel del SISEP y el cumplimiento del Artículo 30 del Estatuto de la Oposición, donde se establece al interior del SISEP el programa de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Como respuesta, la Instancia de Alto Nivel fue convocada nuevamente el 6 de noviembre y el Gobierno Nacional hizo llegar a los partidos un borrador del programa (Entrevista líder UP, 2020). No obstante, la ST ve con preocupación el escaso dinamismo que el Gobierno Nacional ha brindado al SISEP. A la fecha, persiste la falta de avances en la implementación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional; la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Comité de Impulso a las Investigaciones (Procuraduría General de la Nación, 2020 pp. 255-258). A esto se suma la dificultad que hay para acceder a la información sobre la implementación pues, de los 16 indicadores para el subtema en el SIPO, ocho no cuentan con ficha técnica y 14 no registran ningún progreso, incluso cuando se ha presentado; además, la Instancia de Alto Nivel del SISEP no ha realizado ningún informe periódico de rendición de cuentas que ilustre los avances y logros de las acciones desarrolladas según lo estipula la Ley 895 de 2017.

Es importante mencionar que durante el periodo de análisis la CNGS llevó a cabo una sesión plenaria, una de género, una técnica y tres territoriales en Córdoba, Nariño y Cauca (OACP, 2020); a lo cual se sumó el desarrollo de varias sesiones del CIPRAT y la emisión de 19 alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo entre el 25 de junio y el 27 de septiembre (Misión de Verificación Naciones Unidas, 2020). Sin embargo, a pesar de haber sido una solicitud de la JEP, el Alto Comisionado para la Paz no ha presentado avances públicos sobre el estado del desarrollo de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales de la CNGS; tampoco se conocen los lineamientos, el plan de acción y el reglamento de dicha Comisión. Además, persiste la limitada capacidad de coordinación del CIPRAT y la falta de medidas a nivel local para atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría, lo cual se evidencia con la continua victimización a líderes, lideresas y firmantes del acuerdo en zonas donde se había señalado con anticipación la inminencia de riesgo.

Por otra parte, esta ST celebra el funcionamiento que ha tenido el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018). Durante este periodo, el Comité Técnico de los componentes de promotores comunitarios de paz sesionó; el Ministerio de Interior dio inicio a la implementación del Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia y abrió convocatorias para esto en Putumayo, Cauca, Córdoba, Sur de Bolívar, Catatumbo, Huila y Nariño. Asimismo, determinó acompañar a las organizaciones Asocpuertoasis en Putumayo, Movice y Afrodes en el Valle del Cauca, Cospacc en Casanare, la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, la Asociación de

Campesinos del Sur de Córdoba y una población de excombatientes en Huila, con el fin de implementar los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales (Ministerio de Interior, 2020).

Por último, el Gobierno Nacional ha continuado priorizando el Plan de Acción Oportuna —PAO—, el cual sesionó durante este periodo en los departamentos de Cesar, Cauca, Meta y Putumayo. No obstante, como ya señaló la ST en su anterior informe (2020), son varios los desarrollos normativos y las instancias que buscan atender la crisis de seguridad, pero la dispersión de medidas ha propiciado el traslape en sus funciones.

Es importante señalar que si bien a la fecha el Gobierno Nacional ha reconocido la crisis de seguridad, aún desconoce las causas políticas que se encuentran en la antesala de las agresiones, pues suele atribuir la victimización de líderes y firmantes a la disputa entre actores armados por economías ilegales, en especial por el narcotráfico. Este último, es un factor que sin duda es una variable, pero no una suficiente para operar como explicativa de estos persistentes ciclos de violencia. Con ese enfoque, se dejaría de lado que en algunas ocasiones las agresiones responden a intereses de élites locales (políticas y criminales), donde se establece una línea delgada entre actores legales e ilegales que ven en la implementación de algunas disposiciones del A.F., en la participación y reivindicación de algunas comunidades, una amenaza para su statu quo (Gutiérrez et al, 2020; Albarracín et al, 2020).

La ST ve con preocupación que persista la crisis de seguridad para líderes, defensores de derechos humanos, excombatientes y comunidades étnicas, ya que demuestra la poca efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para brindar garantías de seguridad. Esta preocupación es relevante por el rol transversal que tienen las garantías de seguridad para la implementación de las medidas estipuladas en el A.F., pues las pérdidas humanas debilitan la confianza en la apertura democrática, en las instituciones, y vulneran la participación, la reincorporación y el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

### 2.1.3. Conclusiones

La ST reconoce el funcionamiento del Estatuto de la Oposición, pues ha logrado fortalecer la deliberación y el debate en el sistema político colombiano. Sin embargo, la necesidad de ajustes normativos aún pendientes y el contexto adverso al ejercicio de la oposición en algunas de las corporaciones públicas, hace que el subtema de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política se encuentre **iniciado a tiempo y con avances, en correspondencia parcial con el A.F.**

En lo que respecta al subtema de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la ST señala con preocupación la escasa implementación del SISEP. Por un lado, la Instancia de Alto Nivel y la CNGS fueron convocadas por la presión que ejerció la JEP y los partidos declarados en oposición, asunto que demuestra la poca

importancia que el Gobierno Nacional ha dado frente a los mecanismos dispuestos en el A.F. Por otro lado, a pesar del funcionamiento de la CIPRAT, los avances del Decreto 660 y la emisión de alertas tempranas, parte del SISEP no se encuentra activo o no presenta avances sustanciales, como es el caso de la CNGS, lo cual limita la capacidad de respuesta a la crisis de seguridad que atraviesan varios territorios. Esto aunado a la poca efectividad que ha tenido el PAO, y la falta de coordinación en las demás medidas que ha tomado el Gobierno Nacional frente a la crisis de seguridad, hace que este subtema se mantenga **iniciado a tiempo y con avances parciales, en correspondencia parcial con el A.F.**

## **2.2. Tema 2: Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa en los diversos niveles y temas**

Este tema busca promover un mayor rol de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante mecanismos que brinden garantías a los movimientos y organizaciones sociales, además de permitir la participación ciudadana a través de los medios de comunicación y la promoción de la construcción de espacios que garanticen la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización, el fortalecimiento del control y la veeduría ciudadana y el robustecimiento de la planeación democrática y participativa.

### **2.2.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe**

- Fallo de la Corte Suprema de Justicia (S-7641-2020, 23 septiembre), la cual busca aumentar las garantías para la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la protesta y le solicita al Gobierno establecer protocolos para su atención
- El Ministerio del Interior expide el protocolo a corto plazo para garantizar la protesta social, mediante la Resolución 1139 del 19 de octubre de 2020.
- El Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación publicó los lineamientos para la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

### **2.2.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas**

#### **a. Protesta Social y Movilización**

Como lo planteó esta ST en sus informes anteriores, los hechos de protesta han retornado después de que el inicio del confinamiento interrumpiera varias de las agendas que se habían previsto como parte del proceso del Gran Paro Nacional que se inició el 21 de noviembre de 2019. Los efectos sociales y económicos de la pandemia han impactado a distintos sectores de forma diferenciada, aumentando las demandas que venían desde el año anterior. Sin embargo, no existen garantías plenas para que los ciudadanos ejerzan este derecho y se refuerza la idea de que el Gobierno carece de destrezas, capacidades e instituciones necesarias para

responder de forma asertiva y pertinente a los reclamos de la ciudadanía (STCVI, 2019; 2020).

Hay dos hechos que quedaron en evidencia en dichas protestas: el primero, la clara descoordinación, comunicación y mando entre las autoridades civiles (alcaldes) y los comandantes de Policía, posiblemente por las dificultades derivadas de la real cadena de mando, pues mientras en la Constitución (Art. 303) está estipulado que la autoridad en materia de orden público a nivel municipal corresponde a las Alcaldías y a sus respectivas Secretarías de Seguridad, en la realidad los componentes de policía dependen de los altos mandos que se encuentran más cercanos al Gobierno Nacional que a los alcaldes y/o gobernadores. Sumado a esto, la Policía Nacional cuenta con una discrecionalidad de facto que le permite actuar según determinen los comandantes dentro de la institución, lo que permite que no haya un control efectivo por parte de la autoridad civil y tampoco se clarifica quién asume las responsabilidades políticas y de mando, por ejemplo, tras los hechos ocurridos el 9 y 10 de septiembre<sup>34 35</sup>. El segundo problema es la aplicación de los protocolos para atender las manifestaciones pues refleja una falla en la formación de los policías y en los criterios de reclutamiento, especialmente en el conocimiento e interpretación de las disposiciones normativas que permiten el uso de armas y el enfoque de su entrenamiento, ya que no debe ser enfocado en una “derrota del enemigo sino en función de la protección y control de civiles” (Sentencia 7641, 2020, pp. 147-149).

El fallo por parte de la Corte Suprema de Justicia frente a una tutela interpuesta el 16 de diciembre de 2019 al Tribunal Superior de Bogotá, alimentó el debate respecto a la falta de garantías para la protesta social en Colombia. Esto, debido a los hechos ocurridos en las protestas de noviembre de 2019, donde el Gobierno Nacional y la Fuerza Pública vulneraron los derechos constitucionales de los manifestantes al incurrir en acciones como disolución arbitraria de protestas pacíficas, el uso de armas potencialmente letales de manera irregular, la desproporción en el uso de agentes químicos para la disolución de protestas, la retención arbitraria en el marco de las protestas y la vulneración al derecho de libertad de prensa al agredir a periodistas que cubrían las manifestaciones (DeJusticia, 2020).

---

<sup>34</sup> El debate respecto a que la Policía es un organismo civil pero que responde y obedece al Ministerio de Defensa, lo que la lleva a ser un cuerpo altamente militarizado. Desde la formación castrense hasta la organización de la oficialidad es de corte militarista hasta el tipo de armamento con el que cuentan. Según Lalinde, debido a formación en cuestión de responsabilidad de mando utiliza el principio de la **obediencia debida** que implica que, pese a que la Policía puede guiar su actuación evaluando las mejores herramientas y la discrecionalidad para el manejo de situaciones, terminan obedeciendo sin mayor resistencia a sus superiores (Saldarriaga, 2020b).

<sup>35</sup> Lo anterior dado la respuesta a los disturbios presentados en ciertas zonas de la ciudad, principalmente la destrucción de 72 Comandos de Atención Inmediata —CAI—, y donde hubo uso por parte de la Policía de armas de fuego en contra de los manifestantes, los cuales dejaron un saldo de 15 muertos, cerca de 80 personas heridas por armas de fuego, mientras que el total de heridos civiles asciende a 330 y 216 policías heridos, (Tapia, 2020; Rojas, 2020; El Tiempo, 17 de septiembre de 2020) y donde aún no queda claro, en quien recae la responsabilidad de mando por las acciones cometidas por esta institución, ya que el gobierno distrital asegura que no dio ninguna orden en este sentido, el Gobierno Nacional tampoco aclara si tuvo alguna participación (Saldarriaga, 17 de septiembre de 2020).

Por lo anterior, la Corte resuelve ordenar al Gobierno y a diferentes entidades estatales la adopción de cambios normativos y administrativos para brindar mayores garantías al ejercicio de la protesta (Hoyos, 2020). Las acciones que se deben garantizar son: (i) la suspensión de las escopetas calibre 12; (ii) las disculpas presentadas por el Ministro de Defensa por los excesos de fuerza en las protestas desarrolladas a partir del 21 de noviembre de 2019; (iii) la emisión de un acto administrativo en el cual se ordene a las distintas entidades territoriales mantener su neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas; (iv) la creación de una mesa de trabajo para reestructurar directrices relacionadas al uso de la fuerza en escenarios de protesta; (v) la verificación de capturas y traslado de personas en el marco de manifestaciones por parte de ciudadanos, organizaciones defensoras de DD.HH. y entidades adscritas a Naciones Unidas y (vi) el control en las actuaciones del ESMAD que debe realizar la Defensoría del Pueblo en el desarrollo de manifestaciones. Esta ST destaca como un avance las disposiciones de la sentencia anteriormente mencionada en la medida que, si bien es posterior a los hechos ocurridos en la semana del 9 de septiembre, significa un progreso en la búsqueda para alcanzar garantías para el ejercicio del derecho a la protesta, libre de amenaza de violencia, estigmatización y persecución, el cual es un ejercicio característico de un Estado Social de Derecho<sup>36</sup>.

Para efectos de este informe en materia de movilización y protesta social es pertinente mencionar otros dos eventos. El primero fue la “Minga por la vida” realizada a mediados de octubre, donde se movilizaron cerca de 7000 indígenas a la capital del país (El Espectador, 15 de octubre de 2020). A diferencia de Mingas pasadas, donde el objetivo estaba en la discusión de un pliego de peticiones de demandas propias de las comunidades, en este caso sus objetivos tienen un alcance político nacional, pues las demandas se orientaron a las garantías de seguridad, el cumplimiento del Acuerdo de Paz y la protección de sus territorios (Ávila, 2020). El segundo evento corresponde a las nuevas jornadas del Paro Nacional, realizadas el 21 de octubre y el 19 de noviembre, donde se retomaron las manifestaciones de descontento debido a la situación social, el asesinato de líderes sociales y un aumento en el número de masacres y, por otro lado, por la situación económica que atraviesa el país, situación que se profundizó y se hizo más evidente como consecuencia de la pandemia castigando en mayor medida a los sectores en situaciones de vulnerabilidad (El Espectador, 20 de octubre de 2020).

De los anteriores eventos se enfatizan las acciones tomadas por algunas instituciones respondiendo al fallo de tutela ya mencionado. La primera acción fue la verificación por parte de la Defensoría del Pueblo de los implementos y del listado de comandantes o jefes de personal asignados al servicio del Escuadrón Móvil

---

<sup>36</sup> La sentencia resalta que “Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo–enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho (Sentencia 7641-20, 2020, pág. 112).

Antidisturbios —ESMAD—. También se dispusieron espacios de esta entidad para atender denuncias sobre violación de Derechos Humanos y se aumentaron el número de defensores (16 a 40) para dar asistencia jurídica (Semana, 21 de octubre de 2020). En la segunda acción, el Ministerio del Interior emitió un protocolo para garantizar el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente, impedir la infiltración de violentos que obliguen a la intervención de la Policía, y se pueda propiciar el exceso de la fuerza<sup>37</sup>; sin embargo, este protocolo tiene varias disposiciones que preocupan, pues no cuenta con un enfoque de garantías de derechos, sino que está centrado en evitar la perturbación del orden público. Además, aumenta los deberes de quienes participan en las manifestaciones, por ejemplo, el Artículo 5 establece que los participantes deben condenar a aquellos que dentro de la manifestación tienen conductas violentas que atenten contra el orden público (Ministerio del Interior, 2020, p. 6). Lo anterior demanda de los participantes la obligación de denunciar hechos delictivos, sin tener en consideración el nivel de amenaza que puede llegar a causar esa acción. Además, el diseño de este protocolo no involucró a la sociedad civil. Evidencia de esto es la conformación de los Puestos de Mando Unificado —PMU—, puesto que no hay presencia de organizaciones sociales o defensoras de Derechos Humanos que puedan participar en la toma de decisiones en estos espacios, buscando salvaguardar las garantías de la manifestación (Forero en Tapia, 2020).

Hay que decir que la falta de garantías para el ejercicio de la protesta se manifiesta, con mayor fuerza, por la falta de una respuesta integrada por parte del Gobierno Nacional, pues mantiene un discurso de apoyo incondicional a la Fuerza Pública que no permite la apertura de un espacio para correctivos y disminución de la desconfianza de la ciudadanía hacia la Fuerza Pública -situación en la cual los casos de abuso de la fuerza no han hecho más que aumentar esa brecha-<sup>38</sup> (El Nuevo Siglo, octubre 1 de 2020).

A ello se suman los cuestionamientos del Ejecutivo a la sentencia de la CSJ entre los que se destacan: (i) la vulneración de separación de poderes al dictar órdenes a otra rama del poder público; (ii) la protección a los que participan de las protestas pero no a los que eligen no hacerlo y sufren de afectaciones y (iii) la limitación a la capacidad de la fuerza pública para controlar protestas afectando el orden público a causa de hechos violentos y posibles infiltraciones de grupos armados (Hoyos, septiembre 28 de 2020)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Este protocolo se le denominó “protocolo exprés” puesto que tiene un alcance a corto plazo y fue diseñado para atender los hechos de movilización del 21 de octubre acatando el Auto emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esto mientras se trabaja en un protocolo más acorde para responder lo dispuesto en la providencia expuesta por la Corte Suprema de Justicia.

<sup>38</sup> La Alcaldía de Bogotá promocionó y organizó un espacio de reconciliación con la presencia de los familiares de las víctimas asesinadas y heridas de las protestas. El espacio se vio opacado por la ausencia de los mandos de la Policía y pese a que el Presidente delegó esta labor al Alto Comisionado para la Paz y a la Consejera de Derechos Humanos, el espacio se vio opacado por el episodio de la “Silla Vacía” y el controvertido mensaje del presidente cuando se uniformó como Policía y visitó los CAI destruidos.

<sup>39</sup> Otros hechos que demuestran una actitud reticente respecto a lo acontecido en la sentencia por parte del Gobierno Nacional, fueron las declaraciones del Presidente Duque en las que hay

## **b. Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia.**

Tal como esta ST lo planteó en su séptimo informe, los espacios de participación que se contemplan en el segundo punto del A.F., se han visto afectados por el confinamiento de las comunidades para las capacitaciones y en algunos casos por la falta de condiciones de seguridad para su desplazamiento aún cuando se ha buscado desarrollar las capacitaciones en control ciudadano por medio de formación virtual, sirviéndose de algunas de las sesiones de los Consejos de Paz en sus distintos niveles (Consejería Estabilización, 2020, pág. 92-93). Pese a que la ST rescata la voluntad de continuar estos espacios de manera virtual, existen dificultades de acceso tanto a los dispositivos como a la web en los territorios.

La ST destaca la realización de la sesión plenaria del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia presidida por el Presidente de la República, en el cual se presentó el Plan de Acción 2020-2021 y se publicaron los lineamientos de la política pública de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Igualmente, la reglamentación para el proceso de elección de los integrantes del Consejo Departamental de Paz, Convivencia y Reconciliación en el departamento del Atlántico, aprobado mediante el Decreto 327 del 11 de septiembre de 2020, en el cual se establecen el tipo de organizaciones que se buscan vincular: organizaciones de mujeres, población LGBTI, organización de Derechos Humanos, ambientalistas, organizaciones de desmovilizados y medios de comunicación populares o comunitarios. Las designaciones al Consejo fueron entre el 16 y el 30 de octubre (Secretaria del Interior, 28 de septiembre de 2020).

72

Asimismo, la ST destaca el acompañamiento continuo por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz —OACP— en las sesiones ordinarias y extraordinarias de los distintos niveles de los Consejos de Paz, en las cuales se han discutido principalmente: el reglamento interno, los planes de acción para el período 2020-2023, la discusión de una estrategia para la gestión de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, convocatorias para involucrar miembros de la sociedad civil, veeduría ciudadana y en algunos se han elegido las comisiones permanentes para temas de Educación, Arte y Cultura, Paz territorial y conformación de Veedurías. Se destaca también el apoyo dado para establecer los protocolos de bioseguridad y poder llevar a cabo las sesiones, especialmente a nivel municipal de manera presencial, ya que las reuniones departamentales se han realizado de manera virtual.

---

salvamentos por parte de un par de magistrados frente a la sentencia y que esto merece una revisión de la Corte Constitucional. Por otro lado, la resistencia por parte del Ministro de Defensa para presentar excusas por las actuaciones de la Fuerza Pública, el 21 de noviembre de 2019, arguyendo que ya había cumplido esto el 11 de septiembre. Además, existía una inconsistencia en la temporalidad del argumento del Ministro, puesto que la sentencia fue publicada el 23 de septiembre, 12 días después de la aparente declaración de disculpas (El Tiempo, 27 de septiembre de 2020; El Nuevo Siglo, 01 de octubre de 2020).

### 2.2.3. Conclusiones

En el período de análisis, la ST evidencia poco avance en el desarrollo de garantías para la participación ciudadana. Los eventos que tuvieron lugar en septiembre, en el marco de la movilización social, son evidencia de la falta de garantías para la protesta social y una alta estigmatización de la misma. Pese a que el A.F. establece la necesidad de crear una normatividad para el ejercicio de este derecho constitucional, la visión del Gobierno Nacional se mantiene en un problema de orden público y no desarrolla espacios de diálogo que permitan encauzar demandas, y no fue hasta luego de los hechos ya mencionados que la Corte Suprema se pronunció exigiendo brindar garantías para su realización.

Por otro lado, el presunto uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional demuestra que los protocolos diseñados para la atención de la movilización son insuficientes y se distancian a la hora de atender las manifestaciones, alejándose cada vez más de los ajustes que están contemplados en el A.F. de cara a la ampliación de la democracia y de la participación ciudadana. Adicionalmente, no hay claridad de responsabilidad de mando y responsabilidad política frente a los operativos que se realizaron para su disolución. La posición adoptada por el Gobierno en defensa de la institucionalidad tiene efectos negativos sobre la credibilidad que tiene la ciudadanía y no permite abrir el debate sobre posibles reformas al sector seguridad, la cual es necesaria para afrontar este y otros problemas de seguridad que afronta el país.

Esta ST reitera el avance en la conformación de los Consejos de Paz en su nivel departamental y municipal. Se destaca el acompañamiento brindado en su instalación, la definición del reglamento interno, las convocatorias a miembros de la sociedad civil y a la creación de comisiones que le hacen seguimiento a diversos temas. Asimismo, se destaca la ayuda brindada para poder sesionar con las medidas de bioseguridad demandadas por la pandemia, que permiten continuar con estos espacios de participación. Por consiguiente, el estado de implementación de este tema se mantiene: **iniciado a tiempo, con avances parciales y en correspondencia parcial con el A.F.**

73

### **2.3. Tema 3: Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad**

Este tema establecido en el A.F. (2.3) trata acerca de las 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. Las estrategias se concentran en generar mayor acceso al sistema político, a estimular la participación electoral, a promover la transparencia, a modificar el régimen y organización electoral y a la creación de nuevos espacios para el acceso a medios de los partidos y movimientos políticos.

### 2.3.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

- Se inicia la nueva legislatura 2020-2021 en el Congreso donde se presentan diversos proyectos de ley de Reforma Política y Reforma Electoral.
- Primer debate en audiencia pública en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre reforma política (Proyecto No.145 de 2020) el 4 de septiembre.
- El proyecto de acto legislativo de reforma política impulsado por el partido Cambio Radical se hunde en la plenaria de la Cámara de Representantes (Proyecto No. 145 de 2020) el 4 de noviembre.

### 2.3.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas

#### a. Reforma Política y Electoral

Para la legislatura 2020-21 se han presentado al menos tres proyectos de ley de reforma política y electoral. El primero con iniciativa de 24 representantes de partidos como Cambio Radical, Centro Democrático, Partido Liberal, Partido Conservador y Partido Verde. En esta se proponen listas cerradas, eliminación de voto preferente, paridad de género, financiación estatal y renovación política (STCIV, 2020, p. 95). Sin embargo, el hecho de que en su primer debate se incluyera una disposición para aumentar a 12 el número de senadores para darle representación a las regiones más apartadas y afectadas por el conflicto armado en el país, de ninguna manera sustituye las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y según lo dispuesto en el compromiso del A.F. que sigue siendo uno de los grandes incumplimientos; y que su aprobación aún depende del resultado de distintas iniciativas judiciales en curso (STCVI, 2020, p. 95-96; El Espectador, 06 de octubre de 2020).

Este proyecto de acto legislativo para reforma política, cuya autoría corresponde al representante José Daniel López Jiménez de Cambio Radical, impulsaba las listas paritarias y el voto preferente; sin embargo, no prosperó. El proyecto se hundió en la plenaria de la Cámara de Representantes, el 4 de noviembre, con una votación de 91-58. Su rechazo se atribuye a la resistencia al cambio de diferentes políticos, a la modificación de las reglas de juego y que, por ende, puedan afectar sus maquinarias y poder local (Semana, 05 de noviembre de 2020).

Un segundo proyecto legislativo fue presentado por 15 miembros de partidos de oposición, el cual tiene tres ejes: (i) un nuevo diseño institucional electoral (ii) financiación política y (iii) reforma al sistema electoral. Al tener al menos 24 modificaciones constitucionales, esta reforma se espera que se discuta a lo largo de las próximas legislaturas y, por tanto, en caso de ser aprobado no tendrá vigencia hasta después de las elecciones de 2022. Por último, el tercer proyecto impulsado por la bancada liberal busca una financiación mayoritariamente estatal, la alternancia entre listas cerradas bloqueadas y voto preferente, la creación de un Tribunal

Electoral y el congelamiento del salario de los altos cargos del Estado. Su implementación se daría a partir del 2022.

Las propuestas mencionadas abordan tres temas, principalmente: la presentación de las listas, la reforma electoral y la financiación política. Pese a que hay al menos seis antecedentes que buscan cambios y que además existe cierto consenso sobre su necesidad para el sistema político, no ha habido mayores avances pues tienden a quedarse en debates y no prosperan en el Congreso (Rosero; 2020; Roll, 2020). Los costos políticos que tiene su aprobación, la falta de liderazgo por parte del ejecutivo, la ausencia de participación por parte de la sociedad civil y el desinterés por atender lo dispuesto en el A.F. sobre el sistema político y electoral son razones por las cuales ninguno de estos proyectos ha logrado su aprobación (Roll, 2020). Además, las prioridades legislativas podrían estar más concentradas en los planes de reactivación económica a causa de los efectos de la pandemia.

Por otro lado, a finales de agosto se presentó el proyecto de ley que busca reformar el código electoral vigente desde 1986<sup>40</sup>. Dentro de este, son varios los elementos que se quieren modificar y actualizar desde nuevas modalidades de votación, novedades en cuanto a la inscripción de cédulas y el horario electoral. Primero, modernizar el sistema electoral a través del uso de herramientas tecnológicas que permite a su vez implementar varias modalidades de votación: un sistema de voto mixto (digital y manual), electrónica remota, anticipada y manual (El Tiempo, 24 de septiembre 2020; La Fm, 18 de agosto, 2020). Segundo, busca que el transporte público en el día de las elecciones sea gratuito, evitando que las maquinarias políticas sean beneficiadas por ofrecer este servicio. Tercero, elimina la inscripción de cédulas y opta por un domicilio electoral, cuya finalidad es combatir la trashumancia. El proyecto también amplía el número de nuevos puntos de votación mediante el sufragio por domicilio y los puntos especiales. Por otro lado, buscando disminuir la abstención se proponen distintos incentivos como aumentar a un día completo el descanso compensatorio por haber votado, disminuir un mes el servicio militar obligatorio y la prioridad en caso de empate para acceder a la educación superior, cargos públicos, becas, predios rurales y subsidios de vivienda ofrecidos por el Estado (Proyecto de ley 243, 2020, p. 3).

Asimismo, este proyecto tiene como objetivo aumentar la participación de las mujeres en las elecciones, ya que aumenta la cuota de género del 30% al 40%. Además, contempla que en caso de empate se le dará prioridad a la elección de mujeres (Vanguardia, 26 de agosto de 2020). Igualmente cuenta con un componente para involucrar a las comunidades étnicas a través de material electoral (tarjetas) disponible en su propia lengua, lo que facilita su comprensión y permite autonomía a la hora de ejercer el derecho al voto (Informe Étnico STCVI, 2020, p. 70-72). Incluso, complementa con la instalación de puestos de votación en los territorios de las

---

<sup>40</sup> El cual está diseñado para un sistema político bipartidista.

comunidades alejadas de las cabeceras municipales, ya que muchas de estas se encuentran a grandes distancias de las mesas de votación.

Pese a que las distintas iniciativas son reconocidas como avances, la reforma no involucra temas de interés que había señalado la Misión Electoral Especial —MEE— para aumentar la participación política. En el proyecto no se abordan asuntos relacionados como la creación de un tribunal electoral donde el origen de sus miembros no dependa de los partidos políticos, no se generan reformas en los partidos políticos buscando listas cerradas, y paridad, y tampoco se incluye la financiación de las campañas.

Según la MOE estos temas no son tratados, puesto que implican reformas constitucionales mientras que la actual reforma electoral toma antiguos procesos que ya vienen funcionando y busca reorganizarlos y adaptarlos para lograr coherencia, modernización y armonía<sup>41</sup>. Igualmente, ve con dificultad el ejercicio de voto de manera anticipada puesto que esto requeriría de un servicio postal confiable con una mayor rapidez y trazabilidad. Por otro lado, la verificación electoral se ve comprometida en tanto se prohíbe a los observadores electorales publicar sus informes y le da potestad al Consejo Nacional Electoral de cancelar estos procesos de observación (Goebertus, 2020).

Es importante mencionar que, frente a la aprobación de este proyecto para reformar el código electoral que ha sido priorizado por el Gobierno Nacional, existen denuncias ante lo propuesto por el Registrador Alexander Vega. En primer lugar, por las presuntas irregularidades en los procesos de contratación dentro de la entidad, en donde se han despedido alrededor de 1500 funcionarios y han sido reemplazados con personas afines a clanes políticos, contratistas y miembros cercanos a los magistrados del Consejo Nacional Electoral (Pares, 2020, p. 4). Asimismo, el código le otorga grandes potestades al presidente y al Registrador Nacional para nombrar funcionarios a nivel nacional, en detrimento de aquellos seleccionados por carrera y mérito.

Por ende, este proyecto no garantiza la independencia e imparcialidad de las entidades electorales, por el contrario, aumenta el clientelismo al querer reemplazar los funcionarios de niveles departamentales y municipales con cuotas políticas para los partidos. Tampoco modifica el involucramiento de entidades privadas en el ejercicio electoral, ya que seguirán a cargo de la provisión del material electoral, la organización de los sistemas para el preconteo, el escrutinio y la digitalización de resultados, sin contar toda la modernización que busca el código como el sistema de voto anticipado, electrónico y la digitalización de los documentos de identidad. Todo lo anterior aumentaría la disputa que existe por los contratos otorgados por la Registraduría y podría afectar la transparencia en los mismos (Novoa, 2020).

---

<sup>41</sup> El tema de listas cerradas y paridad se desarrollan en el proyecto de ley Número 250/2020 que fue aprobado en primer debate en octubre 6 del año en curso

### 2.3.3. Conclusiones

Pese a que se han presentado distintas iniciativas legislativas en el Congreso sobre reforma política, dos no han logrado avanzar y la tercera se hundió en la plenaria de la Cámara de Representantes. En los proyectos se aprecia que acogen ciertas recomendaciones de la MEE en las que se incluyen propuestas para mayor autonomía de la autoridad electoral, mayor transparencia en los procesos electorales y el tema de la financiación política. No obstante, estas iniciativas tienen pocas probabilidades de prosperar por la falta de consenso político entre los partidos, por la falta de mayorías y porque afecta las reglas de juego al buscar cambiar la manera en que se presentan los candidatos en las listas; lo cual afecta a los políticos tradicionales y las maquinarias ya conformadas, especialmente en ciertas zonas del país.

La ST destaca los esfuerzos por reformar el Código Electoral, ya que el código vigente no se adapta a las necesidades, a saber: la actualización a tecnologías que dinamizan el proceso electoral y que contribuyan a ampliar el escenario democrático en las regiones más alejadas y afectadas, además de incluir a comunidades étnicas con material electoral en sus propias lenguas.

No obstante, se debe advertir que la propuesta que se encuentra en debate otorga poderes extraordinarios al Registrador Nacional y al presidente, dado que podría designar a la burocracia electoral a nivel municipal y departamental. Esto puede aumentar el nivel de clientelismo, ya que se vuelven cargos políticos a disputar entre los partidos a cambio de prebendas y no cargos de carrera. Igualmente, el poder de adjudicación de contratos, por parte del director de esta entidad, a entidades privadas que llevan a cabo todo el proceso electoral puede afectar la transparencia del proceso democrático y aumentar la competencia por los mismos. Por lo anterior esta ST califica este tema como **iniciado a tiempo, con avances parciales y en correspondencia parcial del A.F.**

77

### 3. Oportunidades de mejoramiento

Frente a los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general:

Avanzar en la formulación de marcos normativos que den mayor claridad en la aplicación del Estatuto de la Oposición.

Conviene que los partidos declarados en oposición hagan efectivo el registro de las solicitudes de acceso a la información y documentación oficial que soliciten, en aras de una mayor transparencia y con el fin de que el CNE realice el seguimiento y pueda garantizar el cumplimiento del derecho.

Respecto a la persistencia de la crisis de seguridad para liderazgos sociales y firmantes del acuerdo:

- Avanzar en la implementación integral del SISEP, pues como instancia de coordinación y articulación es central para armonizar la dispersión de medidas y hacer sinergias que permitan también evaluar el funcionamiento de éstas de manera transparente.

- La CNGS cumple un papel clave para brindar garantías de seguridad, al ser un órgano consultivo que ofrece recomendaciones de política pública en materia de seguridad y con la particularidad de ser una instancia interorgánica donde además del Presidente de la República, el Ministro de Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Procurador, el director de la Unidad Especial de Investigación, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional; participan tres expertos reconocidos y dos delegados de las plataformas de derechos humanos, lo cual le brinda una capacidad de análisis y de coordinación mucho más amplia. Por esto, es de carácter prioritario que el Gobierno Nacional además del desarrollo de reuniones temáticas, dinamicen las reuniones plenarias y avancen en la formulación de la política pública, sus lineamientos y la consolidación de su reglamento, pues es preocupante que tres años después de su puesta en marcha no se den avances.
- Junto con la implementación integral del SISEP y el dinamismo de la CNGS, es importante que se establezca una coordinación efectiva entre estos espacios y el CIPRAT.
- Apoyar y acompañar desde el nivel central la toma de medidas efectivas por parte de los gobiernos locales para la atención de las recomendaciones dispuestas en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- Es importante que el Gobierno Nacional amplíe su campo explicativo sobre el fenómeno de agresión a líderes y excombatientes, pues al reducirlo a intereses del narcotráfico y la minería ilegal desconoce los móviles políticos y, por ende, deja de lado campos de acción como la desarticulación de redes criminales que se mueven e interactúan con la legalidad.

El país continúa en un ciclo de protesta que, seguramente, se va a extender aún superada la crisis sanitaria. Mientras las expectativas de las comunidades se ampliaron gracias a la oportunidad de la paz, la agenda reformista sigue represada sumado a las dificultades para cumplir con los compromisos pactados. Adicionalmente, el país se encuentra ante un vacío legal, ya que el capítulo de manejo de la protesta social del Código Nacional de Policía perdió su vigencia en junio de 2019. Frente a este escenario:

- Implementar lo resuelto en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que permita integrar nuevos ajustes normativos y políticos que conduzcan a mejorar la institucionalidad disponible en materia de atención a la protesta social y gestión de conflictividades. Una correcta capacitación de personal, adecuación de protocolos y vigilancia al momento de su implementación puede contribuir a mejorar las garantías de movilización en un escenario de incertidumbre legal, mientras se reglamenta mediante una ley estatutaria este derecho fundamental.

Respecto a las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política, estimular la participación electoral y modificar la organización electoral:

- La ST insiste en la necesidad de recuperar el espíritu democrático de la reforma política y de la reforma al Código Electoral tras la firma del A.F. Pese a que algunos de los proyectos en trámite tienen en cuenta ciertas recomendaciones hechas por la MOE, se alejan en materia de transparencia y democratización de los partidos políticos y otorgan poderes a funcionarios de la autoridad electoral. Por esto, debe hacerse un seguimiento al progreso de estas iniciativas en el Congreso buscando que conserven la apertura democrática y no afecten la transparencia y autonomía del proceso electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Bogotá. (2020). Se solicita prórroga a Tribunal de Cundinamarca para crear protocolo de marchas. Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/solicitud-de-prorroga-tribunal-de-cundinamarca-para-crear-protocolo>
- Ávila, A. (13 de octubre de 2020). Las movilizaciones de octubre y la crisis política de Colombia. El País. Disponible en: [https://elpais.com/opinion/2020-10-13/las-movilizaciones-de-octubre-y-la-crisis-politica-de-colombia.html?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter&ssm=TW\\_CM\\_AME#Echo-box=1602607729](https://elpais.com/opinion/2020-10-13/las-movilizaciones-de-octubre-y-la-crisis-politica-de-colombia.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter&ssm=TW_CM_AME#Echo-box=1602607729)
- Centro Democrático. 18 de septiembre 2020. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://twitter.com/sebaslopezv/status/1306995282446606337?s=20>
- Corte Suprema de Justicia. (23 de septiembre de 2020). Sentencia 7641-20. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>
- Dejusticia. (22 de septiembre de 2020). Corte Suprema de Justicia protege el derecho a la protesta frente a la violencia policial. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/corte-suprema-protege-el-derecho-a-la-protesta/>
- El Espectador. (06 de octubre de 2020). Las cuatro claves de la reforma política aprobada en primer debate en Cámara. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/las-cuatro-claves-de-la-reforma-politica-aprobada-en-primer-debate-en-camara/>
- El Espectador. (20 de octubre de 2020). Paro nacional: las mismas tensiones sociales y económicas. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/paro-nacional-las-mismas-tensiones-sociales-y-economicas/>
- El Espectador. (28 de septiembre de 2020). ¿De qué trata la reforma al Código Electoral? Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/suficiente-ilustracion-de-que-trata-la-reforma-al-codigo-electoral/>
- El Espectador. (31 de agosto 2020). Las razones del Centro Democrático para declararse en oposición en el Concejo de Bogotá. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/centro-democratico-se-declara-en-oposicion-a-gobierno-de-claudia-lopez/>
- El Espectador. 31 de agosto 2020. Las razones del Centro Democrático para declararse en oposición en el Concejo de Bogotá. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/centro-democratico-se-declara-en-oposicion-a-gobierno-de-claudia-lopez/>
- El Espectador. 15 de octubre de 2020. Minga indígena llegará, con 7.000 personas, este lunes 19 de octubre a Bogotá. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/minga-indigena-llegara-con-7000-personas-este-lunes-a-bogota/>
- El Nuevo Siglo. (01 de octubre de 2020). Se ahonda rifirrafe por tutela sobre garantizar las protestas. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-01-2020-tutela-sobre-protestas-se-ahonda-rifirrafe>

- El Nuevo Siglo. (04 de septiembre de 2020). Comienza en Cámara discusión de la reforma política. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2020-comienza-en-camara-discusion-de-la-reforma-politica>
- El Tiempo. (12 de octubre de 2020). 'No vamos a crear nuevas curules en el Senado': José Daniel López. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/jose-daniel-lopez-explica-propuesta-de-senado-regional-sobre-curules-en-reforma-politica-542775>
- El Tiempo. (17 de septiembre de 2020). Lo que sabe el Distrito de las víctimas del 9,10 y 11 de septiembre. Disponible en <https://www.eltiempo.com/bogota/victimas-en-disturbios-en-bogota-que-dijo-luis-ernesto-gomez-en-el-concejo-538379>
- El Tiempo. (20 de octubre de 2020). Este es el protocolo para las manifestaciones y marchas públicas. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/paro-nacional-listo-el-protocolo-para-marchas-y-manifestaciones-544324#Echobox=1603224526>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2020). Alexander Vega y el Negocio detrás de la Reforma Electoral. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/10/Informe-Alexander-Vega.pdf>
- Gómez, A. (26 de octubre de 2020). La reactivación de la protesta social en Colombia desde los movimientos con base territorial. Disponible en: <https://movin.laoms.org/2020/10/26/la-reactivacion-la-protesta-social-colombia-desde-los-movimientos-base-territorial/>
- Hoyos, E. (septiembre 28 de 2020). El fallo sobre la protesta: una respuesta a sus críticos. Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/fallo-la-protesta-una-respuesta-criticos/>
- Jurisdicción Especial de Paz. Julio 29 de 2020. AUTO AI-008-2020. Disponible en: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/08/Auto-AI-008-2020\\_-29-de-julio-de-2020-1.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/08/Auto-AI-008-2020_-29-de-julio-de-2020-1.pdf)
- Ministerio del Interior. (19 de octubre de 2020). Resolución Número 1139 de 2020 por la cual se expide el Protocolo que a corto plazo incluye las medidas más urgentes que garantizan el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-nacional-expide-protocolo-que-corto-plazo-incluye-medidas-mas-urgentes-que-garantizan-el-derecho-de-los-ciudadanos-manifestarse-publicamente>
- Ministerio del Interior. (2019a). Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensoras de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Marco-de-Poli%CC%81tica-Pu%CC%81blica-de-proteccio%CC%81n-integral-para-li%CC%81deres-y-lideresas-sociales-comunales-periodistas-y-defensores-de-los-Derechos-Humanos.pdf>.
- Ministerio del Interior. (2020). Respuesta al cuestionario de control político (Proposición No 008) Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/RTA.MININTERIOR.PROPOSICI%CC%81n-20031%20ADTV%20-%2008%20-%202020.PDF>

- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. (25 de septiembre de 2019). Disponible en: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_-\\_n2024006.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n2024006.pdf)
- NMID & CNE. 2020. Estatuto de oposición: principios, derechos y herramientas para su aplicación. Disponible en: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2020/09/Estatuto-de-la-Oposicio%CC%81n-Principios-derechos-y-herramientas-para-su-aplicacion-1.pdf>
- Novoa, A. (noviembre 2 de 2020). El proyecto de Código Electoral: ¿más tecnología y más clientelismo? Disponible en: <https://razonpublica.com/proyecto-codigo-electoral-mas-tecnologia-mas-clientelismo/>
- OACP. (2020). Respuesta al cuestionario de control político (Proposición No 008) Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/RTA.ALTO%20COMISIONADO%20DE%20PAZ.pdf>
- Oquendo, C. (21 de septiembre de 2020). Las protestas callejeras se reactivan en Colombia tras meses de parálisis por la pandemia. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-09-21/la-violencia-policial-y-las-matanzas-en-el-campo-potencias-las-protestas-en-colombia.html>
- Procuraduría General de la Nación. 2019. Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. 2020. Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Rojas, G. (14 de septiembre de 2020). Los valores de la guerra: abuso policial y justicia penal militar. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-valores-de-la-guerra-abuso-policial-y-justicia-penal-militar/>
- Roll, D. (Julio 30 de 2020). Tres propuestas de reforma política y electoral en el Congreso. Disponible en: <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/tres-propuestas-de-reforma-politica-y-electoral-en-el-congreso/>
- Rosero, D. (15 de noviembre de 2020). El Código electoral: con una vela a Dios y otra al diablo. Disponible en: [https://lasillavacia.com/silla-llena/red-social/codigo-electoral-vela-dios-y-otra-al-diablo-77346?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Las%2520columnas%2520de%2520la%2520semana%2520en%2520La%2520Silla%2520Llena](https://lasillavacia.com/silla-llena/red-social/codigo-electoral-vela-dios-y-otra-al-diablo-77346?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Las%2520columnas%2520de%2520la%2520semana%2520en%2520La%2520Silla%2520Llena)
- Saldarriaga, M. (17 de septiembre de 2020a). ¿La Policía se manda sola?. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/la-policia-se-manda-sola/>
- Saldarriaga, M. (30 de septiembre de 2020b). “No será una lucha fácil”: Sandra Borda. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/no-sera-una-lucha-facil-sandra-borda/>
- Secretaría del Interior de la Gobernación del Atlántico. (28 de septiembre de 2020). Reglamentan elección para conformación de integrantes del Consejo Departamental de Paz. Disponible en: <https://www.atlantico.gov.co/index.php/boletines-interior>

2016/14683-consejo-departamental-de-paz#:~:text=Gobernaci%C3%B3n%20del%20Atl%C3%A1ntico.,y%20Derechos%20Humanos%20en%20Atl%C3%A1ntico.

Semana. (21 de octubre de 2020). Habrá Esmad en jornada de paro nacional: así fue la revisión de armas. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/habra-esmad-en-jornada-de-paro-nacional-asi-fue-la-revision-de-armas/202050/>

Semana (26 de octubre 2020). Este lunes radican denuncia contra 58 senadores por hundir moción de censura a MinDefensa. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/este-lunes-radican-denuncia-contra-58-senadores-por-hundir-mocion-de-censura-a-mindefensa/202043/>

Semana. (5 de noviembre de 2020). Las razones por las que se cayó la reforma política en la Cámara de Representantes. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-razones-por-las-que-se-cayo-la-reforma-politica-en-la-camara-de-representantes/202048/v>

Senado (22 de octubre 2020). Plenaria de Senado revocó la moción de censura contra el Ministro de Defensa. Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1934-plenaria-de-senado-revoco-la-mocion-de-censura-contra-el-ministro-de-defensa>

Tapia, T. (21 de octubre de 2020). ABC del 'protocolo exprés' para la protesta social. 070. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/abc-del-protocolo-expres-para-la-protesta-social/>

Vargas Lleras, G. (29 de noviembre de 2020). El Adefesio. Burocracia, despilfarro, corrupción y politiquería es lo que esconde el nuevo Código Electoral. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/el-adesio-columna-de-german-vargas-lleras-551746>

## INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 “FIN DEL CONFLICTO”

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

En este octavo informe, la ST dio prioridad al análisis sobre la **sostenibilidad de los proyectos productivos** de los excombatientes en proceso de reincorporación económica y social en el mediano y largo plazo, y las **medidas materiales e inmateriales** para garantizar la seguridad y protección de los excombatientes. El informe cubre el periodo entre el 1 de agosto y el 30 de noviembre de 2020.

### 1. Contexto general

Para el cumplimiento del numeral 3.2 del A.F., que contiene las medidas para la “**Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil-en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo a sus intereses**”, hay una serie de elementos de contexto que son de importancia para la implementación del punto. En materia de reincorporación política, el partido FARC continúa preparándose para la realización de la Asamblea General para el próximo año, por lo cual se realizó el Séptimo pleno del Consejo Nacional de los Comunes –CNC–, en donde además fue ratificada la separación del Partido de los ex comandantes Benedicto de Jesús González, quien reemplazó a ‘Jesús Santrich’ en el Congreso de la República, y de Usbaldo Zuñiga conocido como ‘Pablo Atrato’ por faltas disciplinarias (Consejo Nacional de los Comunes, 2020). Frente a esta decisión, los afectados señalaron que la Comisión Nacional Ética del partido FARC vulneró el derecho al debido proceso y al principio de legalidad de los implicados (González B., 2020), por lo que interpusieron un recurso de apelación ante el Consejo Nacional Electoral –CNE–, que fue declarado desierto por el CNC, separándolos del partido sin previa notificación (Ibíd).

Del 22 al 24 de enero de 2021, tuvo lugar la 2.<sup>a</sup> Asamblea Nacional Extraordinaria de FARC, la cual concluyó con el cambio del nombre del partido político a “Comunes” y el inicio de las actividades de planeación electoral para las próximas elecciones en 2022 (El Tiempo, 2021). La realización del evento estuvo marcada por controversias

políticas, tal como sucedió con los Senadores Victoria Sandino e Israel Zuñiga que, junto con Joaquín Gómez, publicaron una carta en la que señalaban que no iban a participar en el espacio por el “manejo autoritario y excluyente” de la Dirección del partido y los puntos establecidos en la agenda (El Espectador, 2021).

En términos de reincorporación económica y social para los excombatientes, la ST conoció que el 15 de diciembre de 2020 fue realizada la Asamblea General Ordinaria de Economías Solidarias del Común –ECOMÚN–, la cual se llevó a cabo de manera virtual. Esta reunió a 93 asociaciones de economía solidaria de las 110 formalmente asociadas y a 26 personas naturales, de las 40 formalmente asociadas que podían participar con voz y voto, por estar al día con sus obligaciones a marzo de 2020 (ECOMÚN, 2020a). La Gerencia, la Junta de Vigilancia, el Consejo de Administración y la Revisoría Fiscal de ECOMÚN presentaron los informes de gestión y financieros de 2019 (ECOMÚN, 2020b), proyectando, además, la Asamblea del 2021 para el mes de marzo y la definición del futuro de ECOMÚN en una organización de segundo nivel (Ibíd). En preparación a la Asamblea General, fueron realizadas asambleas territoriales en los nodos Centro, Oriente, Caribe y Noroccidental, así como una reunión de promotores, Gerencia y Consejo de Administración para la revisión de avances y planificación para el 2021 (ECOMÚN, 2020c).

En la reincorporación social, el programa “Arando la Educación” continúa con una inversión de 7.200 millones para los procesos de formación académica de los excombatientes a partir de agosto 2020, beneficiando a excombatientes en proceso de reincorporación y a personas de zonas aledañas a los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR– (Blu Radio, 2020a). Frente al acceso a la educación superior, la ST conoce el otorgamiento de becas a excombatientes por parte de instituciones de educación superior como la Universidad de Nariño, así como el apoyo financiero aprobado por la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– para cursar estudios universitarios, tecnológicos y técnicos. Además, la ST reconoce la creación de un espacio de voluntariado desde la sociedad civil, en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca para la preparación de excombatientes bachilleres para el Examen de Estado e ingreso a la universidad, denominado “La Cartilla” (El Espectador, 2020c).

Frente al tema de salud y al tener en cuenta los lineamientos de la Mesa Técnica de Salud del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– para enfrentar los efectos de la pandemia del COVID-19, han sido adoptadas una serie de medidas para la adecuación de los AETCR. Entre estas, se incluye el acceso a servicios básicos como el agua potable, sobre el cual el CNR FARC ha denunciado que, de los 14 espacios territoriales identificados, solo 4 reciben distribución de agua las 24 horas (Reincorporación FARC, 2020a). Además, tres de los AETCR en Yarí (Meta), Filipinas (Arauca) y Caño Indio (Norte de Santander) no cuentan con espacios de aislamiento para casos positivos o sospechosos de COVID-19 (Reincorporación FARC, 2020b). De acuerdo con la ARN, los AETCR de Caño Indio y Filipinas no cuentan con las

adecuaciones, ya que todavía estos no han sido concertados entre los excombatientes y la ARN (Radicado ARN,2020).

Respecto a las **garantías de seguridad (A.F 3.4)**, la ST registra dos eventos claves en el período de análisis de este informe: la primera movilización nacional de excombatientes de las FARC realizada en octubre de 2020, que tuvo la finalidad de solicitar mayores garantías de seguridad en su proceso de reincorporación. Esta movilización inició en Mesetas, Meta, tras el asesinato de “Albeiro Suárez” excomandante líder del proceso de reincorporación en este departamento. Posteriormente, la movilización se extendió a diferentes AETCR y a Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR– del país y culminó en Bogotá el 1° de noviembre de 2020. El segundo evento, fue el desarrollo de la Audiencia Pública citada por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco de las medidas cautelares colectivas para los excombatientes de las FARC.

Desde la firma del A.F hasta el 19 de noviembre de 2020, el Partido FARC informó que 242 excombatientes fueron asesinados, incluidas cinco mujeres excombatientes y tres ex comandantes líderes de procesos de reincorporación. Cauca, Nariño y Antioquia, son los departamentos que concentran la mayoría de los homicidios.

## **2. Análisis por tema**

### **2.1. Tema 1: Reincorporación. Sostenibilidad de los proyectos productivos de los excombatientes de las FARC**

86

El A.F. establece varios elementos para garantizar la reincorporación económica y social de los excombatientes (A.F. 3.2.2), incluyendo la creación de una organización de economía social y solidaria para la reincorporación colectiva, económica y social, denominada ECOMÚN (A.F. 3.2.2.1), así como la creación de un Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– y de Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR– (A.F. 3.2.2.3) para la definición de actividades y seguimiento del proceso de reincorporación.

Adicionalmente, el A.F. contempla las necesidades del proceso de reincorporación económica y social (A.F. 3.2.2.6) a través de un “censo socioeconómico, la identificación de programas y proyectos productivos sostenibles, el desarrollo de ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, programas y proyectos de ECOMÚN y proyectos individuales” (A.F., 2016, p. 75) y una serie de garantías (A.F. 3.2.2.7) para el proceso, entre las que se encuentran la “renta básica, la asignación única de normalización, seguridad social, planes o programas sociales y pedagogía para la paz” (Ibíd, p. 76).

#### **2.1.1. Eventos prioritarios**

- Durante el periodo de análisis de este informe, el CNR aprobó 24 proyectos productivos colectivos para excombatientes en proceso de reincorporación.

- En el marco del CNR, la Mesa Técnica de Comercialización trabaja en acciones encaminadas a fortalecer los proyectos productivos impactados por la pandemia del COVID-19.
- La política pública de reincorporación (Conpes 3931 de 2018) fue incluida en los Planes de Desarrollo Territoriales de 31 departamentos en donde se encuentran ubicados excombatientes y sus familias.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1543 de 2020, por medio del cual reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco del proceso de reincorporación.
- La ARN creó el proyecto “Apoyo financiero para el acceso y permanencia a educación superior” para excombatientes en proceso de reincorporación que quieran acceder y permanecer en estudios de técnico profesional, tecnológico o profesional universitario.

### 2.1.2. Análisis

La formulación, aprobación y puesta en marcha de los proyectos productivos colectivos e individuales para los excombatientes en proceso de reincorporación es una apuesta del A.F para lograr la transición a la vida civil y la reintegración de las 13.394 personas que adelantan dicho proceso. Transición que implica un desarrollo económico y una sostenibilidad de los proyectos productivos en el mediano y largo plazo. A cuatro años de la firma del A.F., la reincorporación social y económica mantiene un ritmo en su implementación, a pesar de las dificultades que se presentan en el acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos y en el acompañamiento técnico y financiero del Gobierno Nacional a los excombatientes.

En el marco de la reincorporación colectiva, la ST destaca la existencia de modelos de economía social y solidaria que permitieron la creación de aproximadamente 135 cooperativas de excombatientes que hacen parte de ECOMÚN (Unión Europea, 2020), las cuales desarrollan proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR y otros autogestionados con recursos propios y de la cooperación internacional. La finalidad de estos modelos es generar empleo e ingresos económicos para los excombatientes, así como para los miembros de las comunidades de acogida, dentro y fuera de los AETCR y las NAR.

La ST reconoce los esfuerzos de las cooperativas en el territorio, por lo que la reestructuración de ECOMÚN como una organización de segundo nivel, es un avance para el proceso de reincorporación económica colectiva de los excombatientes de las FARC (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020). Estos avances están siendo acompañados por el Grupo Mondragón, cuyo proyecto está dirigido al fortalecimiento de capacidades financieras y de economía solidaria, y para lo cual fue creada una plataforma educativa “AulaECOMUN”, un espacio para que los excombatientes fortalezcan conocimientos y prácticas alrededor de los proyectos productivos, el trabajo en equipo y la igualdad de género (El Espectador, 2020d), y que inició con

una formación en piscicultura (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020).

La plataforma cuenta con 10 cursos en agroindustria, economía social y solidaria, contabilidad y finanzas, transformación de alimentos, resolución de problemas, trabajo en equipo, igualdad de género, derechos y empoderamiento de las mujeres, entre otros, que beneficiarán a más de 3.000 excombatientes de las 150 cooperativas que están afiliadas a ECOMÚN (El Espectador, 2020d). Los interesados podrán acceder a la plataforma diligenciando un formulario entregado a los líderes de los AETCR y las NAR, con la finalidad que cursen unas 160 horas en total en cualquiera de los cursos ofrecidos, lo que equivale a cinco meses de estudios, una vez finalizados, recibirán un diploma de la Universidad de Mondragón del País Vasco. Actualmente hay 250 personas inscritas, quienes iniciarán sus estudios en enero del 2021 (Ibíd).

El CNR FARC identificó que, en materia de cooperativismo, persisten dificultades de orden administrativo y legal, tanto para las cooperativas de excombatientes como para ECOMÚN, que consisten principalmente en el desconocimiento del sector bancario en la apertura de cuentas de ahorros para las asociaciones y en el limitado apoyo de la Superintendencia de Economía Solidaria a ECOMÚN. Además, no existen estrategias consolidadas de acompañamiento técnico a las 170 cooperativas existentes, a pesar que desde el Gobierno Nacional se está construyendo un mecanismo para el fortalecimiento de asociaciones de economía solidaria, la cual no cuenta actualmente con la participación de FARC (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020). Por su parte, el CNR FARC ha venido realizando ejercicios de acompañamiento a las cooperativas en el Noroccidente, identificando debilidades en temas administrativos, organizativos, legales y, demás, a las iniciativas del sector privado en temas de alianzas comerciales, fortalecimiento organizativo, formación y capacitación para los excombatientes (Ibíd).

La ARN cuenta con un “Plan de fortalecimiento a las formas asociativas”, donde aplica cuatro herramientas para el seguimiento de las cooperativas formadas por los excombatientes, y que consisten en: (a) Matriz de Diagnóstico Socio-empresarial de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias –UAEOS<sup>42</sup>; (b) Matriz del Plan de Fortalecimiento a las Formas Asociativas<sup>43</sup>; (c) Tablero de Control, que registra los datos básicos de las cooperativas, consolidando la información y trabajando en RedComún junto con la la Misión de Verificación de Naciones Unidas, ECOMÚN y las formas asociativas en las regiones; y (d) Reportes mensuales de los

---

<sup>42</sup> UAEOS, también analiza ocho dimensiones en el seguimiento a las cooperativas, entre las que se encuentran: Aspectos Jurídicos, aspectos tributarios y contables, costos financieros, entorno productivo, grupo y proyecto solidario, gestión del talento humano y seguridad social, grupos de interés, propuesta de valor/asociados y clientes (ARN, 2020e).

<sup>43</sup> Que incluye aspectos jurídicos, contables, tributarios y financieros, capacidades gerenciales y administrativos, actividades pedagógicas de economía solidaria y servicios sociales a los asociados y un eje transversal, enfocado en la transformación digital (Ibíd).

Grupos Territoriales de la ARN sobre acciones realizadas por la cooperación internacional y las entidades nacionales y locales con las asociaciones, incluyendo los avances del modelo de entornos productivos de la agencia (Radicado ARN, 2020).

El CNR ha aprobado un total de 87 proyectos productivos colectivos, que benefician a 3.314 personas en reincorporación (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020). Durante el periodo del informe fueron aprobados 24 proyectos (Ver anexo 1), que están ubicados en los departamentos de Antioquia, Sucre, Cundinamarca, Cauca, Valle del Cauca, Meta, Nariño y Arauca (ARN, 2020a), en líneas productivas de agricultura, pecuario, ganadería, confecciones y de prestación de servicios (Ibíd). Frente a los proyectos individuales, la ARN reporta 1.646 proyectos aprobados (ARN, 2020b). Además, la ST conoce de 37 proyectos auto-gestionados por los excombatientes en los departamentos de Antioquia, Meta y Caquetá en sectores de alimentación, turismo, agrícola y de confecciones, y 69 proyectos asociados a la cooperación internacional en Meta, Antioquia y Cauca, en sectores de piscicultura, agricultura y temas ambientales (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020).

La ARN informó a la ST que a corte octubre 2020, la cooperación internacional apoyó la implementación de 56 proyectos productivos colectivos beneficiando a 2.481 personas, y 96 proyectos individuales beneficiando a 114 personas. Para un total de 6.948 excombatientes beneficiados en el territorio. El rol del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– ha sido clave en la formulación de proyectos productivos, el cierre financiero y la asistencia técnica de los mismos (Radicado ARN, 2020). En lo que respecta al sector privado, la ARN cuenta con una estrategia de relacionamiento con actores externos para la vinculación, posicionamiento y visibilización de la política de reincorporación, a través de aportes económicos o de conocimiento, para la sostenibilidad económica de los proyectos productivos en categorías de capacitaciones, encadenamiento productivo, fortalecimiento financiero y espacios de comercialización. Asimismo, a través de alianzas con las Cámaras de Comercio, han logrado el apoyo técnico de los proyectos, la estructuración y fortalecimiento empresarial de proyectos productivos porcícolas, turismo ecológico, de aventura y comunitario, la comercialización de café, frijol y tapabocas, y el apoyo financiero para la certificación de fincas cafeteras (Ibíd).

La ARN y el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas –PMA– firmaron un convenio para el fortalecimiento de los proyectos productivos colectivos agrícolas, donde los excombatientes recibieron formación en seguridad alimentaria y nutricional, autoabastecimiento, generación de ingresos y comercialización de productos, beneficiando a 1.797 excombatientes en proceso de reincorporación vinculados a 14 cooperativas en los departamentos de La Guajira, Cesar, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Caquetá, Cauca y Nariño, además de las zonas de influencia de los AETCR (ARN, 2020c). Como resultado, la ST reconoce la primera exportación de

tres toneladas de ñame hacía España, un esfuerzo realizado por 60 excombatientes en proceso de reincorporación en el Sur de Bolívar con el apoyo de la ARN y la empresa exportadora Cattleyas Fruits (El Espectador, 2020b).

Frente a los impactos de la pandemia del COVID-19 en los proyectos productivos, fue creada dentro del CNR, la Mesa Técnica de Comercialización, en donde el componente de FARC en el CNR, realizó un diagnóstico en mayo de 2020 para caracterizar la afectación que han tenido los proyectos productivos colectivos y autogestionados por los excombatientes en proceso de reincorporación de 126 formas asociativas, que agrupan a 7.179 personas en 22 departamentos del país (El Espectador, 2020a). El diagnóstico elevó que el

53% de las formas asociativas muestran afectación media o alta en sus proyectos e iniciativas; esta afectación se relaciona principalmente en temas como reducción de su capacidad operativa, disminución de ingresos, reducción de la producción y las demoras en temas administrativos (CNR FARC, 2020).

En la Mesa, fue creada la plataforma “Jaguar” como un espacio de intercambio cuya finalidad es ofrecer ventas al por mayor y al detal de productos de los excombatientes, y garantizar un mayor acceso a los mercados, en cumplimiento de los requisitos económicos y legales. Sin embargo, el CNR FARC manifestó que el trabajo de apoyo a la comercialización de los proyectos productivos hasta ahora está empezando, pues actualmente el 59% de las cooperativas no están en proceso de comercialización (El Espectador, 2020a). No existen aún los recursos económicos y humanos para acompañar y hacer seguimiento a los procesos administrativos y legales de las cooperativas de excombatientes en la formulación y desarrollo de los proyectos productivos; estrategias de relacionamiento con actores, la articulación de las organizaciones y la institucionalidad, ni tampoco estrategias de comercialización y fortalecimiento de capacidades (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020).

La Mesa cuenta con dos grupos de trabajo, el primero está enfocado en crear e implementar estrategias de articulación con actores clave en todos los niveles, en función al posicionamiento de productos en procesos de comercio justo y solidario; y el segundo es para identificar, diseñar y establecer estrategias de comercialización que atiendan las necesidades de los mercados (Radicado ARN, 2020). Como resultado, fue posible la comercialización de miles de tapabocas con la Cruz Roja Colombiana, Fundación del Alto Magdalena y Movimiento Social MAIS, concentrados el Galpón, *Water Aid*, Fundación Apanador y Solidaridad Network, ONIC y Grupo Tractor, beneficiando cooperativas en Antioquia, Tolima, Valle del Cauca y Bogotá. Además, de la inscripción de 22 proyectos en 5 plataformas digitales (Agromarket, Agrosmartco, Comproagro, Frubana y Mucho) en el marco de la estrategia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–“El Campo A Un Click”, y la inscripción de 19 proyectos productivos en la Bolsa Mercantil de Colombia (Ibíd).

Como medida de contingencia, la ARN elaboró un “Plan de Trabajo” para brindar asistencia virtual a los excombatientes en la formulación de proyectos, asesorías

técnicas y actividades de coordinación (Radicado ARN, 2020), que incluye acciones de fortalecimiento a los emprendimientos, así como actividades para minimizar los riesgos por la pandemia, y el impulso de los proyectos del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz –MPTF–, incluyendo la puesta en marcha de la Submesa de Implementación Virtual de los proyectos colectivos, con la participación del PNUD y OIM (Ibíd). Dicha Mesa fue ampliada por zonas de intervención, creando Mesas Subregionales, donde fueron identificados riesgos asociados al COVID-19, entre los que se encuentran la falta de asistencia técnica presencial, la afectación de los costos en la producción y comercialización, y la demora por obras de infraestructura, compra de insumos y materiales (Ibíd).

Otros de los factores que impactan los proyectos productivos son, la conectividad de las cooperativas y los excombatientes que están en el territorio (AETCR y NAR). Estos han identificado la falta de una señal de internet, tecnología insuficiente para conectarse, y el acompañamiento y capacitación en el uso de herramientas tecnológicas, elementos que son necesarios para el abastecimiento y la asistencia técnica para el trabajo (Ibíd). También es necesaria la articulación integral de las cooperativas con ECOMÚN para garantizar la puesta en marcha de los proyectos productivos en zonas rurales y urbanas, y la adecuación de la infraestructura rural, incluyendo vías de acceso (Ibíd).

La sostenibilidad económica de estos proyectos depende de la integralidad de los procesos operativos, administrativos y de formalización que den lugar a la creación de modelos robustos y resilientes de negocios (CNR FARC, 2020a). Sin embargo, hay proyectos productivos que no han podido ser implementados por dificultades técnicas y económicas, incluyendo la falta de acompañamiento para el emprendimiento, lo que genera detrimento patrimonial a los excombatientes y la reformulación de los proyectos (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR, componente FARC, 22 de octubre de 2020). Al respecto, dos proyectos de ganadería en Yondó (Antioquia) y Yarí (Meta) no han podido ser implementados, a pesar de estar ya aprobados por el CNR, ya que no cuentan con el espacio ni con los elementos técnicos para su implementación. En los casos del Diamante (Meta) con cultivos y de Ituango (Antioquia) con ganadería, los excombatientes tuvieron que desplazarse a otras zonas por razones de seguridad, obligándolos a abandonar sus proyectos productivos. En Cauca, las cooperativas y los excombatientes deben asumir costos muy altos para el arriendo de las tierras donde desarrollan proyectos colectivos e individuales (Ibíd).

### *El proceso de reincorporación en los territorios*

A nivel territorial, la ST destaca la adopción de la política de reincorporación (Conpes 3931 de 2018) en los Planes de Desarrollo de 31 departamentos, donde residen los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias (Stapper A.,2020). Dentro de los planes fueron incluidos metas e indicadores relacionados con la sostenibilidad económica de los proyectos productivos, proyectos de vivienda,

educación, seguridad y reducción de la estigmatización (Ibíd). De acuerdo con información de la ARN, las Gobernaciones de Putumayo, Risaralda y Caldas han apoyado tres proyectos productivos colectivos, que benefician a 65 excombatientes en proceso de reincorporación, además, las Gobernaciones de Arauca, Atlántico, Sucre, Meta, Guaviare, Norte de Santander y del Valle del Cauca han entregado recursos financieros y en especie, incluyendo formación para el trabajo a 23 iniciativas de excombatientes (Ibíd).

En Bogotá fue instalada la Mesa Temática Intersectorial de Reintegración y Reincorporación para coordinar y articular las acciones institucionales dirigidas a los excombatientes en proceso de reincorporación colectiva e individual (Partido FARC, 2020a). Asimismo, mediante Decreto fue creada la Mesa Técnica para la población reincorporada en el departamento de Córdoba (Sandino V, 2020), que obedece a uno de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en el marco de la “Peregrinación por la paz y la vida” realizada por excombatientes de varias zonas del país. Esta corresponde al diagnóstico de los CTR como línea base para el fortalecimiento de estos espacios y la creación de nuevos consejos, teniendo en cuenta la actual distribución territorial de la población en proceso de reincorporación (Partido FARC, 2020b).

#### *Acceso a tierras para proyectos productivos y proyectos de vivienda*

El A.F. no incluyó en el marco de la reincorporación económica y social, medidas para el acceso a tierras a excombatientes para el desarrollo de proyectos productivos con vocación agropecuaria, y la construcción de proyectos de vivienda, por lo que la ST reconoce los esfuerzos del CNR para garantizar estos dos aspectos necesarios para el proceso de reincorporación. Estos fueron incluidos en el Conpes 3931 de 2018 (“Programa de dotación de tierras para reincorporados”), por medio del cual se adopta una política pública en materia de reincorporación para excombatientes de las FARC, y en los Decreto Ley 902 de 2017, Decreto 756 de 2018 y Decreto 1543 de 2020, que reglamenta el artículo 283 del Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022.

El Gobierno Nacional viene trabajando en una estrategia de consolidación para los 24 AETCR, la cual está dirigida al acceso a tierras y a la construcción de proyectos de vivienda en cada uno de estos espacios territoriales para responder a las necesidades de los excombatientes en los contextos de la reincorporación. Para el componente FARC en la Unidad Técnica de Reincorporación –UTR– de la ARN, no hay claridad sobre la consolidación de estos espacios, ante las dificultades en el acceso a bienes y servicios para los reincorporados y sus familias (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 196), y en particular, frente a la incorporación o no de estas figuras en el ordenamiento territorial, y la carga presupuestal que representaría para cada uno de los municipios, que en su mayoría son de categoría 6 (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020). Además, no existen lineamientos en materia de corresponsabilidad Nación-territorio en la estrategia de

consolidación, y tampoco la normatividad suficiente que dé claridad sobre el proceso en los próximos años (Ibíd).

En el marco de la estrategia, el componente FARC identificó tres posibles escenarios: (i) Obligar a los entes territoriales a actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– de los 24 municipios, de los cuales actualmente 16 lo tienen desactualizado; 5 están en formulación; 2 vigentes y 1 está revisado (Proyecto de Ley 158 de 2020); (ii) La incorporación parcial de los espacios territoriales al ordenamiento territorial; y (iii) La excepcionalidad establecida en el Proyecto de Ley 158 de 2020 sobre vivienda y hábitat, el cual está ligado al proceso de reincorporación<sup>44</sup>, y que establece la sección de “Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización” para

la construcción de vivienda y la dotación de servicios públicos y equipamientos, permitiendo la consolidación de los AETCR en los suelos rurales (...) y otorgar condiciones que permitan la construcción de viviendas y equipamientos sociales para la provisión de servicios esenciales sin depender exclusivamente de la revisión o modificación de los POT (Ibíd).

El proyecto fue aprobado por el Congreso de la República en la Ley 2079 del 14 de enero de 2021 “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Vivienda y Hábitat”.

Frente a las NAR, la ST señala una controversia sobre este tema. El Gobierno Nacional en cabeza de la ARN no reconoce estos espacios, ya que estos no fueron establecidos en el A.F. (Radicado ARN, 2020), razón por la cual no son objeto de la estrategia de consolidación territorial, ni de regularización normativa. La ST conoció que para el componente FARC es necesario no supeditar la oferta institucional a una ubicación geográfica, ya que algunas de estas áreas reciben abastecimiento por parte de la ARN en calidad de zonas aledañas, pero hay otras que no reciben ningún tipo de servicio, al estar en lugares de difícil acceso. Para la ST una oportunidad de mejoramiento es que el CNR reconozca de manera conjunta las dinámicas y los procesos colectivos e individuales de reincorporación en estas zonas, para que de común acuerdo y con base en los compromisos establecidos en el A.F., sean adoptadas medidas necesarias para los excombatientes que desarrollan proyectos productivos.

En lo que respecta al acceso a tierras para proyectos productivos y la construcción de vivienda, la iniciativa solo aplica a los 24 AETCR, no a las NAR. Sin embargo, la ARN señaló que los mecanismos de acceso a tierras aplican tanto para los proyectos productivos colectivos e individuales. Como la ST mencionó en el 7° Informe de Verificación del A.F., el Gobierno Nacional ha adquirido tres predios en Charras

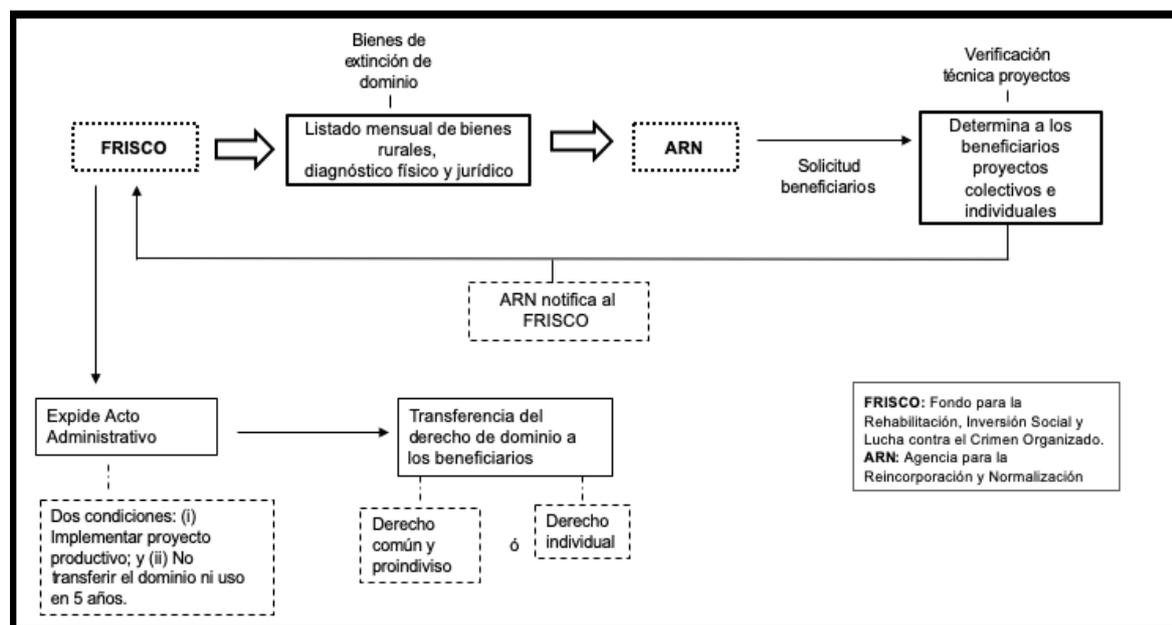
---

<sup>44</sup> Artículo 13°. Población objetivo. Es la población que habite en espacios rurales y se encuentre en condiciones de alta pobreza multidimensional y déficit habitacional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y orientación sexual. Adicionalmente se tendrá en cuenta el reconocimiento de la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre en proceso de reincorporación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz.

(Guaviare), Icononzo (Tolima) y Dabeiba (Antioquia), y tiene proyectado adquirir 9 predios para diciembre de 2020, incluyendo la compra de un predio en Doncello (Caquetá) para el traslado del AETRC Yarí (Meta) y 10 predios adicionales en el primer semestre de 2021, para lo cual cuenta con un presupuesto de \$16.000.000.000 millones de pesos (Una oportunidad lo cambia todo, 2020). Además, en el sector privado, Proantioquia, con el apoyo de la Fundación Salvaterra, adquirió un predio de 270 hectáreas en Taparales (Antioquia), donde la cooperativa “Agroprogreso” viene desarrollando proyectos productivos en las líneas productivas piscícola y de cuidado de la biodiversidad (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020).

Con la expedición del Decreto 1543 del 24 de noviembre de 2020, el Gobierno Nacional reglamentó lo establecido en el Artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el PND 2018-2022 sobre la administración y destinación de bienes rurales extintos para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación, y estableció la ruta de acceso, como lo muestra la siguiente tabla:

**Cuadro 1. Ruta acceso a tierras- Decreto 1543 de 2020**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Decreto 1543 de 2020.

Dicha ruta tiene como objetivo acelerar la adjudicación de tierras y dar mayor claridad jurídica a los excombatientes beneficiarios, y poder así subsanar los vacíos normativos existentes que han afectado los procesos iniciados en Ituango (Antioquia), El Diamante (Meta), Monterredondo (Cauca) y La Elvira (Cauca) (CNR FARC, 2020b). Además, aborda los riesgos existentes para los excombatientes, que se relacionan con la visibilidad de los mismos, y la creación de un protocolo de seguridad en los territorios donde están los predios (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020). Con la expedición del Decreto 1543 de 2020, el Gobierno Nacional da cumplimiento a uno de los compromisos solicitados

por el partido FARC en la peregrinación por la paz y la vida, que corresponde a revisar los predios en cabeza de la Sociedad de Activos Especiales –SAE– para el desarrollo de proyectos productivos (Partido FARC, 2020b).

El Gobierno Nacional con apoyo de la Gobernación del Huila, entregó en calidad de arrendamiento un predio de 400 hectáreas ubicado entre los municipios de Palermo y Teruel, para el desarrollo de proyectos productivos de 300 excombatientes en proceso de reincorporación, pertenecientes a la cooperativa Coogropaz, quienes implementarán cinco proyectos productivos de ganadería semiintensiva, capricultura, mejoramiento de las condiciones de producción agropecuaria, granja integral y apicultura. Este es el primer predio transferido a excombatientes dentro de la ruta del Decreto 1543 de 2020 (El Tiempo, 2020).

La ST destaca el trabajo del componente FARC en la UTR de acompañamiento técnico y jurídico a los excombatientes y cooperativas para el desarrollo de proyectos productivos que requieran acceso a tierras, incluyendo los proyectos auto-gestionados y aquellos apoyados por la cooperación internacional, donde han identificado situaciones irregulares ante la informalización del campo. Estas se han intentado subsanar, en especial, las restricciones de índole legal, así como los mecanismos de acceso temporal a tierras que empiezan a afectar la sostenibilidad económica de los proyectos productivos (Partido FARC, 2020b). La UTR no cuenta con los recursos humanos ni financieros suficientes que apoyen esta labor, por lo que le han propuesto a la ARN crear un inventario de tierras para el desarrollo de proyectos productivos (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020).

95

Frente al acceso a vivienda, y en específico a vivienda rural, el Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020 establece en el Artículo 2.1.10.1.1.4.6., las “condiciones de hogares con sentencia de restitución de tierras y en ruta de reincorporación” para el acceso al “Subsidio Familiar de Vivienda Rural”, y señala que es la ARN, la encargada de postular a los posibles beneficiarios en el Fondo Nacional de Vivienda que otorga dicho subsidio. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, señaló que dentro de la estrategia de consolidación de los 24 AETCR, hay 5 espacios territoriales que ya cuentan con estudios de prefactibilidad, incluyendo el componente de seguridad, que están en etapa de diseño y construcción, por lo cual serán designados para cada uno, una gerencia de proyectos que se encargará de la construcción de vivienda y la garantía de los demás servicios complementarios (Una oportunidad lo cambia todo, 2020). Adicionalmente, un grupo de 13 AETCR están siendo apoyados con recursos del MPTF para estudios de viabilidad y de diseño de estos espacios, que se prevé que estaría listo para el final de 2020 (Ibíd).

Para el diseño de las viviendas rurales, si bien el Gobierno Nacional informa de la participación de los excombatientes en espacios de concertación para responder a las necesidades de esta población (Ibíd), el componente FARC en el CNR señala que dentro de este proyecto existen dos visiones: la institucional, que corresponde a viviendas nucleadas; y la de FARC, que está dirigida al autoabastecimiento, sin que

haya todavía un consenso sobre la modalidad a construir (Reunión de la ST con el equipo técnico de la UTR componente FARC, 22 de octubre 2020).

La ST destaca como un aprendizaje, la inauguración en el municipio del Conejo (Guajira) de la casa modelo del proyecto “Ciudadela de Paz”, cuya finalidad es la construcción de 350 viviendas en los AETCR de Pondores (Guajira) y Tierra Grata (Cesar) (El Heraldo, 2020). El diseño del proyecto contó con la participación de los excombatientes, estudiantes y docentes de arquitectura de la Universidad del Atlántico, así como el equipo asesor de la Unión Europea y el PNUD. Las viviendas tienen un área de 74 metros cuadrados más una ampliación de 19 m<sup>2</sup> (Ibíd).

### *Salud y educación para los y las excombatientes*

La ARN con apoyo del PNUD, creó el proyecto “Apoyo financiero para el acceso y permanencia a educación superior” para excombatientes en proceso de reincorporación que quieran acceder y permanecer en estudios de técnico profesional, tecnológico o profesional universitario en cualquier institución de educación superior autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, en modalidad presencial, virtual o a distancia (ARN, 2020d). La finalidad del proyecto es financiar hasta dos semestres de estudio por un valor máximo de \$3.424.824 pesos, para una inversión de \$345.777.842 millones. A noviembre de 2020, la ARN ha realizado 240 desembolsos, que benefician a 175 excombatientes (90 hombres y 85 mujeres), de los cuales 65 están cursando segundo semestre (Ibíd).

De los estudios que cursan los excombatientes a nivel profesional están

derecho, contaduría pública, administración de empresas, sociología, administración pública, ciencia política y psicología. A nivel tecnológico, los estudios que se adelantan son de atención pre-hospitalaria, regencia de farmacia, procesos industriales, obras civiles, y seguridad y salud en el trabajo. Y a nivel técnico profesional, programas en administración de procesos municipales y soporte de sistemas e informática” (Ibíd) en varias instituciones de educación en el país, entre las que se encuentran, “Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–, Universidad del Valle, Escuela Latinoamericana de Ingenieros, Tecnólogos y Empresarios –ELITE–, Politécnico Gran Colombiano, Corporación Unificada Nacional –CUN–, Corporación Universitaria Minuto de Dios –Uniminuto–, Fundación Universitaria Cervantes San Agustín –Unicervantes–, Universidad Nacional de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, Universidad Industrial de Santander –UIS–, Universidad de la Amazonía y Universidad de Cartagena, entre otras (Ibíd).

En materia de salud, el CNR adoptó el esquema de salud de los 24 AETCR para 2021, con base en el “número de la población, las condiciones de acceso a los centros poblados, el uso de servicios, las acciones pendientes durante el año 2020 y avances en el aseguramiento en salud” (ARN, 2020a). El esquema establece que 10 AETCR cuentan con esquema tipo A, que consta de la “presencia mensual un día por mes de un médico, medicamentos e insumos; presencia permanente en horario laboral de un auxiliar de enfermería y la realización de tres jornadas extramurales complementarias en el año” (Ibíd). Así mismo, 14 AETCR cuentan con el esquema tipo B, que incluye

la “presencia mensual un día por mes de un médico, medicamentos, insumos y la presencia de un auxiliar de enfermería, y la realización de tres jornadas de salud extramurales complementarias en el año, añadiendo tres jornadas de atención para la población trasladada a Mutatá” (Ibíd).

Frente al servicio de ambulancia, siete AETCR cuentan con ambulancia permanente y 17 AETCR tendrán ambulancia al llamado (Ibíd). Para garantizar la implementación de los esquemas de salud, la ARN firmó un convenio entre la Cruz Roja Colombiana y el PNUD, para la contratación de 13 excombatientes formados como técnicos en salud entre diciembre de 2020 y junio de 2021. Por último, la Superintendencia de Salud realizará un acompañamiento a los AETCR priorizados, de acuerdo a lo analizado por la Mesa Técnica de Salud del CNR (Ibíd).

Fue aprobado por el CNR el “Programa Capacidades” cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de 2.000 excombatientes con discapacidad, enfermedades de alto costo y adultas mayores a través de una serie de acciones en salud, educación, productividad e inclusión social (ARN, 2020e). El Programa fue construido de manera conjunta por el componente FARC en el CNR, la ARN y el Ministerio de Salud y Protección Social (Ibíd).

### 2.1.3. Conclusión

El estado de implementación de este tema es: iniciado, con avances en la adopción de mecanismos para la puesta en marcha de los componentes establecidos en la ruta de reincorporación económica y social, en el largo plazo. Este tema se ha implementado en correspondencia parcial a lo acordado en el A.F.

97

Los lineamientos establecidos para la ruta de reincorporación económica y social es una oportunidad para dar cumplimiento a los compromisos del A.F., especialmente para la sostenibilidad económica de los proyectos productivos de los excombatientes, en el mediano y largo plazo. Las fuentes de financiación y el acompañamiento técnico son necesarios para la operatividad y mantenimiento de los proyectos, por lo que es importante para la ST, el trabajo de las Mesas Técnicas de proyectos productivos y de comercialización del CNR, que son mecanismos para el fortalecimiento e implementación de los proyectos productivos a nivel nacional y territorial.

La estrategia de consolidación del Gobierno Nacional en los 24 AETCR, requiere de una corresponsabilidad Nación-territorio que permita establecer lineamientos que respondan a las necesidades del proceso de reincorporación de los excombatientes, y la carga presupuestal que deben asumir las autoridades locales para la inclusión de estos territorios al ordenamiento territorial. Por lo tanto, la ST destaca la aprobación de la Ley 2079 de 2021 “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Vivienda y Hábitat”, que permite la consolidación de estos espacios territoriales en suelos rurales, incluyendo vivienda y suministro de servicios públicos. El acceso a tierras es otro tema clave para el éxito del proceso de reincorporación, por lo que la ST destaca positivamente la adopción del Decreto 1543 de 2020, que establece la

ruta de acceso a predios objeto de extinción de dominio con el objetivo de agilizar este mecanismo y pueda procederse a la entrega de los predios, que son necesarios para la puesta en marcha, implementación y sostenibilidad de los proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación.

La ST destaca como positivo la inclusión de la política de reincorporación (Conpes 3931 de 2018) en los Planes de Desarrollo de 31 departamentos, como una oportunidad que permitirá descentralizar en las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Reincorporación y las Mesas Departamentales, el proceso de reincorporación de los excombatientes. De esta manera, se amplía la participación de las entidades competentes en todos sus frentes, como educación, salud, habitabilidad, vivienda, e integración de los excombatientes con discapacidad, acceso al mercado laboral, entre otras (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 205). Esta descentralización contribuirá al sostenimiento del proceso, apoyando la arquitectura institucional de la reincorporación social y económica a nivel local (Ibíd) en articulación con el Sistema Nacional de Reincorporación –SNR–.

## **2.2. Tema 2 Garantías de Seguridad. ¿Cómo avanza la protección de los excombatientes?**

El Acuerdo sobre Garantías de Seguridad (A.F. 3.4) contempla medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a “defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, [así como a] las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz” (A.F., 2016, pág. 77). Estas medidas buscan (i) fortalecer la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) establecer garantías para el partido FARC así como a los excombatientes en reincorporación a la vida civil; y (iii) la protección de comunidades y organizaciones en los territorios. La implementación integral de este Acuerdo es fundamental para garantizar el éxito de la reincorporación.

98

### **2.2.1. Eventos prioritarios**

- La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía reportó que 280 excombatientes han sido víctimas de homicidio, tentativas de homicidio y desapariciones desde la firma del A.F hasta el 11 de noviembre de 2020. Por su parte, el Partido FARC reportó 242 asesinatos de excombatientes, al 19 de noviembre de 2020.
- Entre el 21 de octubre y el 1 de noviembre, cerca de 2.000 excombatientes de las FARC provenientes de todo el país, realizaron la movilización nacional “Peregrinación por la Paz y por la Vida”, con el objetivo de solicitar mayores garantías de seguridad y el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Tras esta movilización:

- ‘Pastor Alape’, Andrés Stapper y Emilio Archila, acordaron una agenda de trabajo con seis compromisos para garantizar la seguridad de los excombatientes.
- Delegados del Partido FARC se reunieron con el Presidente Iván Duque en donde acordaron fortalecer las garantías de seguridad para los excombatientes y reducir la estigmatización.
- El 25 de noviembre se llevó a cabo la Audiencia Pública nacional que ordenó la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– en el marco del estudio de las medidas cautelares colectivas a los excombatientes de las FARC.

### 2.2.2. Análisis

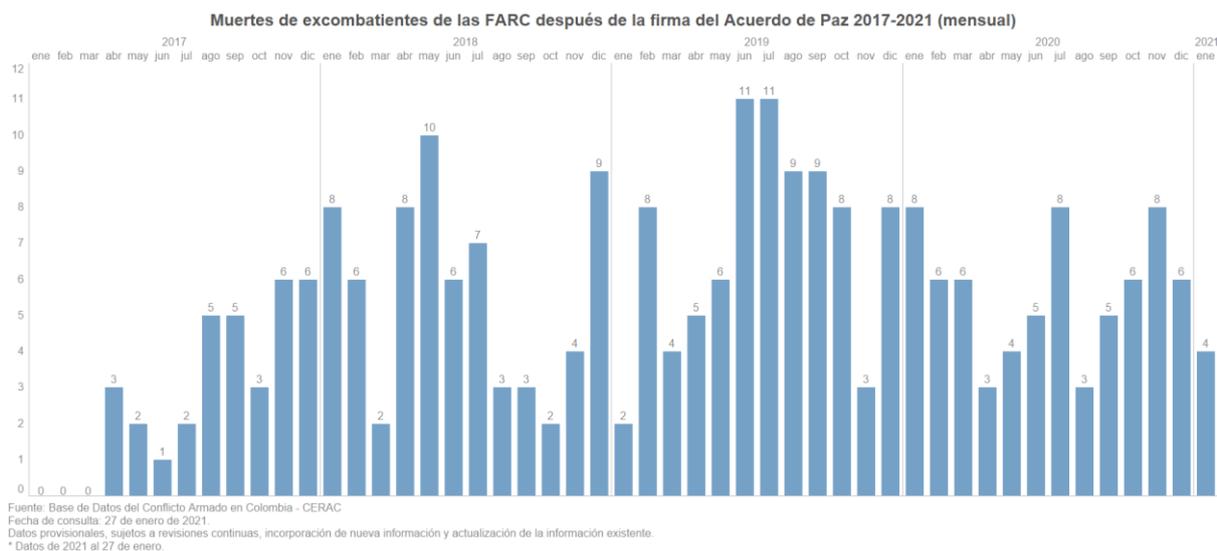
Garantizar la protección y seguridad de los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias continúa siendo una enorme preocupación en la implementación del A.F. A cuatro años de su firma, la violencia política<sup>45</sup> contra los excombatientes y sus núcleos familiares no desaparece.

Desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 19 de noviembre de 2020, el Partido FARC reportó el asesinato de 242 excombatientes en proceso de reincorporación: cifra que incluye el homicidio de 5 mujeres excombatientes y de “Wilson Saavedra”, “Mario Morales” y “Albeiro Suárez”, excomandantes líderes de procesos de reincorporación en el Valle del Cauca, Sur de Bolívar y Meta, respectivamente -estos últimos dos perdieron la vida en agosto y octubre de este año-. A nivel territorial, Cauca (40), Nariño (28), Antioquia (25), Caquetá (24) y Meta (21), son los departamentos que concentran los homicidios de excombatientes (Colombia 2020, 24 de noviembre de 2020).

---

<sup>45</sup> CERAC entiende la violencia política como “los eventos en los que se busca causar un daño intencional a una persona involucrada en actividades de ejercicio del poder, representación colectiva de intereses, o ampliación y construcción de poder en la sociedad. Los eventos que incluye la violencia política son en los que ocurre un daño intencional causado contra individuos, grupos o comunidades de personas que tienen como finalidad afectar las preferencias políticas, los niveles de representación y organización comunitaria o la toma de decisiones colectivas. Como criterios de inclusión adicionales de acciones violentas, están las que son dirigidas a personas que pertenecen a grupos políticos independientemente de las motivaciones del hecho”.

**Gráfica 1: asesinato de excombatientes de las FARC después de la firma del A.F.**



**Fuente:** Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia CERAC (2021).

Por su parte, CERAC ha registrado el asesinato de 257 excombatientes en proceso de reincorporación desde la firma del A.F (datos al 27 de enero de 2021). En el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019 se registró un aumento sostenido (año a año) en el número de asesinatos, tendencia que se revirtió en 2020, cuando se registró una reducción del 19%, al pasar de 84 muertes en 2019 a 68 en 2020. Desde que CERAC registró el primer asesinato de un excombatiente (abril de 2017), todos los meses se ha registrado al menos un caso, siendo junio y julio de 2019 (con 11 casos) y mayo de 2018 (10), los meses con el mayor registro de homicidios de excombatientes. Junio de 2017 fue el mes con el menor registro (1 caso).

Desde 2017 hasta noviembre de 2020, la Defensoría del Pueblo ha publicado 192 alertas tempranas, de las cuales el 25.5% (49 alertas) identificaron riesgos específicos para la población reincorporada y sus núcleos familiares: 32 alertas coinciden con los territorios priorizados por la JEP (Antioquia, Meta y departamentos del Suroccidente del país) y las 17 restantes identificaron riesgos en Bogotá, Norte de Santander, Bolívar, Cesar, Casanare y Cundinamarca. En todas las 32 alertas, se materializaron riesgos contra los excombatientes (Defensor delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en la Audiencia Pública citada por la JEP, 25 de noviembre). Esta localización geográfica de la violencia política contra los excombatientes, coincide con las zonas en las cuales también existe un deterioro de la seguridad para la población civil.

Ante la situación de inseguridad y el homicidio de ‘Albeiro Suárez’, delegaciones y representantes de excombatientes de las FARC de diferentes AETCR y NAR del país se movilizaron durante 9 días en el marco de la “Peregrinación por la vida y por la paz”. Esta movilización, la primera liderada por excombatientes, culminó con la llegada de aproximadamente 2.000 excombatientes a la Plaza de Bolívar en Bogotá el 1° de noviembre (Partido FARC, 9 de noviembre de 2020). Durante los cinco días siguientes, representantes de las delegaciones se reunieron con parte de la

institucionalidad con competencias en la implementación del A.F. De estas reuniones, la ST resalta el encuentro con la ARN, el consejero Emilio Archila y posteriormente con el Presidente Iván Duque.

En el marco de la primera reunión, se firmó conjuntamente una agenda de trabajo en donde se establecieron seis compromisos para fortalecer la seguridad y el proceso de reincorporación de los excombatientes. En materia de seguridad, se acordó “evaluar la figura de la Carpa Azul” y mantener los “esquemas de seguridad para elecciones de 2022 como se hizo en 2019” (ARN, 4 de noviembre de 2020).

La ST resalta como un hecho positivo que el Presidente de la República recibiera a los excombatientes, así como la reunión que sostuvieron y las decisiones que se acordaron en el marco de la misma. En esta reunión los representantes de la Peregrinación presentaron un documento con 15 propuestas (ver anexo 2) sobre asuntos de seguridad, acceso a tierras, proyectos de vivienda y la implementación del Sistema Nacional de Reincorporación, para asegurar el éxito de la reincorporación en todos sus frentes. En garantías de seguridad, las propuestas estuvieron relacionadas con la lucha contra la estigmatización, la seguridad integral para todos los excombatientes dentro y fuera de los AETCR, los esquemas de protección y el presupuesto para el funcionamiento de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección –UNP–.

En el balance de este encuentro, ‘Pastor Alape’, delegado del Partido FARC en el CNR señaló que además de la ratificación de los compromisos establecidos previamente con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– y la ARN, en la reunión con el Presidente se acordó: (i) “fortalecer y acelerar todas las acciones de la reincorporación para estos 22 meses de Gobierno que aún quedan”; (ii) “mantener los espacios de diálogo en todas las instancias” y (iii) “una reunión con la Ministra del Interior y el Director de la UNP para hacer una evaluación y un análisis de las medidas concretas para los temas de seguridad en cuanto a las medidas materiales” (Reincorporación FARC, 6 de noviembre de 2020).

101

### *Protección de los excombatientes*

El Acuerdo sobre Garantías de seguridad contempla tres conjuntos de medidas, con base en una concepción integral de la seguridad, definida en una

concepción moderna (...) 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., 2016, p. 56).

Para este informe, la ST da prioridad al análisis sobre los compromisos establecidos en el numeral 3.4.7 del A.F. referente al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– que incluye a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP (A.F. 3.4.7.4.1); la Mesa Técnica de Seguridad y

Protección (A.F. 3.4.7.4.2); el Cuerpo de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.3); el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4.4); y las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5). Estos compromisos crean las medidas materiales e inmateriales cuya finalidad es generar las garantías necesarias para la protección y seguridad del Partido FARC, los excombatientes y sus familias. El concepto de seguridad no se agota en las medidas priorizadas en este informe, pues las garantías de seguridad y protección se alcanzarán con la implementación y el correcto funcionamiento de todas las medidas en materia de seguridad establecidas en los numerales 2.1, 2.2 y 3.4 del A.F.

Así, este análisis se enfoca en la implementación de las medidas materiales e inmateriales del numeral 3.4.7 del A.F. y la información presentada en la Audiencia Pública de la JEP para hacer seguimiento a las acciones de las entidades con responsabilidades en la garantía de protección de la población en reincorporación.

### *1. Medidas materiales: ¿qué tan eficaces son?*

El A.F. establece por lo menos dos tipos de medidas para proteger de forma material a los excombatientes: los esquemas de protección, y los dispositivos de seguridad que protegen los AETCR.

Frente a los esquemas de protección, para analizar la situación de riesgo, evaluar las afectaciones y proveer estos esquemas a los miembros del Partido FARC, las personas en proceso de reincorporación y sus núcleos familiares que así lo requieran, el A.F. diseñó una nueva arquitectura institucional. La Subdirección Especializada de la UNP y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, fueron las instancias creadas para cumplir con estos propósitos. Desde su creación y entrada en funcionamiento en 2017, estas instancias se han enfrentado al desafío de proteger a las 13.098 personas que se encuentran en proceso de reincorporación activo con la ARN (CPEC, septiembre 2020, p. 4). Labor que ha evidenciado serias limitaciones y dificultades en diferentes aspectos.

La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP (3.4.7.4.1) es la instancia con la responsabilidad de brindar las medidas de protección colectivas e individuales a quienes la soliciten. Próxima a cumplir 4 años del inicio de su labor, el balance de esta instancia es preocupante para la ST, por las limitaciones presupuestales y de personal que dificulta que esta instancia pueda cumplir con el mandato establecido en el A.F.

Respecto a los asuntos presupuestales, instancias como la Misión de Verificación y la Contraloría General de la Nación han señalado en sus informes las dificultades para hacer seguimiento al presupuesto, la capacidad institucional y el presupuesto de la Subdirección.

En septiembre de 2020, tras la orden de la JEP de adoptar medidas cautelares de protección al Gobierno y las entidades correspondientes, el Ministerio de Hacienda mediante la Resolución 1850 de 2020, le asignó a la UNP 150 mil millones de pesos

adicionales para atender su déficit presupuestario y dar cumplimiento a las medidas asignadas por la JEP (Ministro de Hacienda en la Audiencia Pública de la JEP, 2020) (RCN Radio, 25 de agosto de 2020). Con estos nuevos recursos, la Subdirección tuvo que garantizar la implementación de las medidas de protección hasta el 31 de diciembre de 2020, contratando: 52 nuevos analistas, 686 nuevos hombres de protección, 44 vehículos blindados, 18 vehículos convencionales, 152 chalecos, 152 medios de comunicación, 71 botones de apoyo, 247 salarios mínimos en apoyo para reubicación y 46 salarios de apoyo de trasteo (Director de la UNP en la Audiencia Pública de la JEP, 2020).

Esta nueva asignación presupuestal permite solventar el funcionamiento de la Subdirección para el 2020. Según el Director de la UNP, en 2021 se destinarán 200.028 mil millones de pesos para cubrir la atención de la Subdirección (Ibíd), pero la ST no tiene conocimiento si este presupuesto será suficiente para cubrir todas las necesidades de protección.

En materia de personal, en la Audiencia Pública citada por la JEP el 25 de noviembre, Alfonso Campos, Director de la UNP, señaló que a la fecha, la Subdirección beneficia con medidas de protección a 3.799 personas en proceso de reincorporación a través de la implementación de 228 medidas de protección individuales, 42 esquemas colectivos que corresponden a 24 esquemas para los AETCR, 18 colectivos y 1 para la sede del Partido FARC en Cali (Director de la UNP en la Audiencia Pública de la JEP, 2020).

Pese a la implementación de estas medidas, la capacidad de la Subdirección continúa siendo limitada, debido a que:

- Ha tenido que adelantar 200 trámites de protección de emergencia, correspondientes a retirar temporalmente excombatientes de sus territorios y reubicarlos porque las medidas de protección asignadas no han sido suficientes para garantizar la seguridad física de los mismos y el riesgo de seguridad para esta población continúa en aumento.
- 1.360 solicitudes de protección se encuentran represadas, por lo cual, los excombatientes están acudiendo a recursos o acciones de tutela para acceder a medidas de protección inmediatas. Hasta septiembre de 2020, al menos 20 fallos de tutela le han ordenado a la UNP implementar las medidas de protección que no se habían asignado (El Espectador, 23 de septiembre de 2020). Según José Albeiro Rodríguez, subdirector de esta instancia “no se están entregando las medidas de protección porque no tenemos los recursos” (Ibíd). Al respecto, la JEP en su respuesta al recurso de reposición de la UNP señaló que

Ante un escenario hipotético en el que todas las personas que presentaron solicitudes de protección acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial, un desbordamiento de las capacidades institucionales de la UNP para cumplir las órdenes emanadas de la justicia, se incrementaría la afectación y se pondría

en riesgo la confianza y la legitimidad de la actuación misional de la UNP y del sistema integral de seguridad (Ibíd).

- 25 excombatientes murieron esperando la asignación de medidas de protección: diez contaban con esquemas robustos y “en el momento de ser asesinados los [excombatientes] lo habían abandonado”, nueve tenían medidas de protección y apoyos económicos para adelantar reubicaciones, tres desistieron del estudio de medidas de riesgo y en los once casos restantes, las solicitudes ni siquiera habían llegado a la Mesa Técnica porque aún estaban en estudio (Director de la UNP en la Audiencia Pública de la JEP, 2020).
- Las medidas materiales implementadas tienen las mismas dificultades que las medidas otorgadas a otras poblaciones protegidas: no están ajustadas ni son idóneas para los riesgos que enfrentan en este caso los excombatientes. Los vehículos no están adaptados para regiones con condiciones geográficas de difícil acceso como Chocó, los medios de comunicación entregados no funcionan por la inestabilidad en la conexión a la red y las motocicletas y/o apoyos en lancha que se asignaron a esquemas de protección, nunca fueron implementados (Reunión de la ST con representantes de FARC en la Mesa Técnica y en la Subdirección Especializada, 2020).

En general, las limitaciones señaladas evidencian dificultades en por lo menos tres ámbitos: (i) respecto a la capacidad de protección de la instancia, (ii) los asuntos presupuestales y (iii) en materia de vinculación, contratación y bienestar de los agentes-escoltas.

104

Cuando la Subdirección se creó, el Decreto 301 de 2017 estableció una planta de 1.200 escoltas que ya fue completada en su totalidad en marzo de 2020. Sin embargo, la interpretación de esta normativa generó una controversia entre delegados de las FARC en la Subdirección/Mesa Técnica y la UNP. Para FARC, el Decreto estableció un estimado de escoltas y no un límite (Ibíd), pero la UNP considera que la norma sí fija que la planta contará con un máximo de 1.200 escoltas (El Tiempo, 19 de agosto de 2020). Según José Albeiro Rodríguez, la capacidad de la Subdirección colapsó, puesto que

cuando se creó la Subdirección dentro de la UNP, no había claridad sobre a quiénes se iba a proteger. Se tuvo en cuenta a los dignatarios del nuevo partido, los congresistas, el presidente y otras personas que cumplían una labor muy importante al interior del partido. Proyectaron que serían alrededor de 80 protegidos y eso se cubriría con 1.200 hombres de protección (El Espectador, 23 de septiembre de 2020).

Para descongestionar la carga de esta entidad y ampliar la planta de escoltas, la UNP se encuentra evaluando tres posibilidades legales: (i) modificar el Decreto 301 y ampliar la planta de la Subdirección sin fijar un límite de escoltas, (ii) contratar mediante prestación de servicios o (iii) tercerizar la contratación a través de operadores. Según delegados de FARC, la tercerización es la opción más viable

(Reunión de la ST con representantes de FARC en la Mesa Técnica y en la Subdirección Especializada, 2020).

Esta deficiencia en el número de los agentes-escoltas necesarios no solo es insuficiente para cubrir todas las demandas de protección de los excombatientes, la falta de personal, también afecta y vulnera la seguridad de los esquemas, pues en materia de bienestar, no hay capacidad para cubrir reemplazos, compensatorios o para aprobar vacaciones. Aunque la norma interna de la UNP establece un reglamento sobre estos asuntos, este no se está cumpliendo por falta de capacidad de personal (Ibíd).

La Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección (3.4.7.4.2) es otra de las instancias con competencias en la seguridad de los excombatientes. El A.F establece que su función es desarrollar la estructura de la Subdirección y crear e implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección que contemple medidas materiales e inmateriales para la población en proceso de reincorporación. Al 31 de octubre de 2020, la Mesa Técnica ha sesionado 28 veces y sus subcomisiones técnicas 82 veces (CPEC, 2020).

Según CNR FARC, el Plan se encuentra en su sexta versión de trabajo, y las dificultades para consolidarlo están relacionadas con la “falta de voluntad política”. Por un lado, asociada con las “múltiples objeciones” del Gobierno ante los “diversos ejercicios” que se han realizado en materia presupuestal, metodológica y de uso de formatos que, sin embargo, “no han sido fructíferos ni exitosos”. Por el otro, porque los avances que están en construcción únicamente incluyen las acciones concretas de la UNP, por la “imposibilidad” de reunir a todas las entidades con responsabilidades en la materia. Actualmente el Gobierno está trabajando en mesas intersectoriales para avanzar en la construcción del Plan, sin embargo, en estas mesas no participa ni acompaña CNR FARC (Reunión de la ST con representantes de FARC en la Mesa Técnica y en la Subdirección Especializada, 2020).

105

Por su parte, el Gobierno Nacional informa que la Subcomisión del Plan Estratégico se ha reunido 17 veces entre 2019 y 2020, y como resultado de esas reuniones, se concretó un proyecto de este Plan sobre el cual inicialmente hubo consenso en la Subcomisión. Sin embargo, la UNP y la CPEC presentaron documentos con comentarios a esta propuesta, y, ante las dificultades para la formulación, en la sesión del 5 de noviembre se decidió que: en primer lugar, únicamente se presentarán ante la Mesa los lineamientos del Plan, y que, en segundo, el Gobierno y la UNP adoptarán el Plan en lo que respecta a su competencia. En la sesión del 20 de noviembre nuevamente se presentó el documento de propuesta de lineamientos ante la Subcomisión (Radicado Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación No. OFI20-00253305 / IDM 13030000).

Los retrasos en la construcción del Plan representan retrasos en el cumplimiento del indicador del PMI, que establece que este Plan debía entrar en funcionamiento en 2017 y funcionar hasta 2026. Según delegados de FARC, si bien ya se han adelantado conversaciones en las cuales se concuerda que los 10 años de vigencia

iniciarán cuando el Plan entre en funcionamiento, su temporalidad también es un asunto pendiente por definir (Reunión de la ST con representantes de FARC en la Mesa Técnica y en la Subdirección Especializada, 2020).

Para la ST, las demoras en la consolidación e implementación de este Plan, impiden garantizar el “derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la movilidad y a la seguridad” de la población objeto del numeral 3.4, como lo establece el A.F (2016, p. 89 y 90). Desde la perspectiva de FARC (2020), algunas de las implicaciones con los retrasos de este Plan son que: (i) no existe un direccionamiento claro de las metas a cumplir, (ii) persiste la falta de correspondencia entre lo que diseña la UNP, lo que sucede en los territorios y las necesidades de los excombatientes, (iii) no existe un programa que resuelva necesidades específicas de los excombatientes. Sobre este último aspecto, los miembros del Partido FARC solo tienen garantizada su seguridad durante 14 horas para las actividades que realizan en territorio.

Por los retrasos en la implementación del Plan Estratégico, dentro del proceso de las medidas, la JEP solicitó “identificar y gestionar los recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la formulación e implementación eficaz del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, en el término de sesenta (60) días”. Sin embargo, el cumplimiento de esta medida también generó una controversia entre el Gobierno y el CNR FARC por interpretaciones distintas sobre la medida. El plazo de los 60 días se cumplió y para la ST no fue claro si esta medida se cumplió o no.

Aunque se sale del período de observación, el 22 de enero de 2021, la JEP emitió un comunicado en el que solicita al Consejero Presidencial Emilio Archila, “que adopte e implemente, a través de la Mesa Técnica, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, incluida la sostenibilidad de los recursos administrativos y financieros necesarios”; y al Director de la UNP, que presente el Plan de Acción, “se lleve a cabo el nombramiento y término de contratación de los 686 escoltas y los 40 analistas que se requieren para cubrir las necesidades identificadas en el plan de acción; se destine el presupuesto aprobado para la vigencia 2021 y se realice la sostenibilidad financiera de los nombramientos mientras subsista el riesgo para la seguridad de los excombatientes de las FARC” (JEP, 2021). Este comunicado suscitó de nuevo la controversia entre las partes por la implementación del Plan Estratégico.

La segunda medida establecida por la JEP en el marco de las medidas cautelares fue “Convocar a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para definir las medidas de protección que correspondan a las solicitudes que se encuentran con estudio de análisis de riesgo, pendientes de aprobación”. Al respecto, la CPEC informa que al 30 de julio de 2020, se encontraban 76 solicitudes de protección de excombatientes con estudio de análisis de riesgo pendientes de decisión, para lo cual se convocó a la Subcomisión para el Estudio de Casos de la Mesa Técnica y posteriormente a la Mesa, para que se pronunciaran al respecto. En la sesión del 28 de agosto de 2020, la Mesa decidió sobre 52 solicitudes, 2 casos fueron devueltos a la Subcomisión y los 22 restantes estaban pendientes de evaluación por parte de la Subcomisión correspondientes a esquemas colectivos para los AETCR. De estos 22 casos

complejos, en la sesión del 8 de septiembre, la Subcomisión ya logró acuerdos en 3 casos (Radicado Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación No. OFI20-00253305 / IDM 13030000).

En relación con la seguridad para los AETCR, el Ministerio de Defensa, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, brinda los dispositivos de seguridad para cada uno de los AETCR y sus alrededores a través del Comando Conjunto Estratégico de Transición –CCOET– y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz –UNIPÉP– (CPEC, octubre 2020). Para cada uno de los 24 AETCR, existe un modelo de seguridad con un total de 3.043 uniformados dedicados a la seguridad de estos espacios: 825 policías desplegados en unidades de carabineros, investigación criminal y protección, y 2.218 soldados distribuidos en 70 pelotones de fuerzas militares (Viceministra de Defensa en la Audiencia Pública de la JEP, 2020). Este modelo de seguridad está basado en los dispositivos en el terreno establecidos por el A.F. para la primera fase de agrupamiento de los excombatientes en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización para el proceso de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas (Ibíd). A la fecha, el balance de este modelo es positivo, pues se han presentado dos homicidios y una tentativa de homicidio dentro de los AETCR (CPEC, octubre 2020, pág. 4).

Durante la vigencia del 2020, la ARN ha adelantado los trámites para suscribir 25 contratos de arrendamiento para la ocupación de los predios requeridos por la Fuerza Pública (Ejército y Policía) para brindar seguridad en los AETCR, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el convenio interadministrativo 1082 de 2020 con la Policía Nacional, “para amparar la ocupación de los predios requeridos por la institución policial” (Radicado ARN, 2020). Esto, tras lo dispuesto por el Decreto 1629 de 2019 que otorga a la ARN esta competencia (CPEC, octubre 2020, pág. 359).

Por el contrario, es crítica la situación de seguridad para el 72.8% de los excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación fuera de los AETCR en las Nuevas Áreas de Reincorporación o en procesos dispersos. Al respecto, la CPEC informó que estructurará un programa específico de intervención para la población dispersa (Ibíd), y el Ministerio de Defensa, informó que en las NAR existe un “control militar de área” que incluye pie de fuerza, análisis de contexto e inteligencia” (Viceministra de Defensa en la Audiencia Pública de la JEP, 2020). Sin embargo, sobre este modelo de control militar, la ST desconoce su funcionamiento y despliegue territorial.

### *1.1. Nuevas herramientas de seguimiento a las afectaciones*

Además de las medidas que establece el A.F, la ST resalta el desarrollo de una nueva herramienta que busca mejorar la caracterización y el seguimiento a las afectaciones contra los excombatientes.

Durante 2020, la Fiscalía General de la Nación en conjunto con la Misión de Verificación de Naciones Unidas y representantes del Partido FARC, iniciaron la construcción de un censo de amenazas tripartito, sistema de información que busca caracterizar este tipo de afectación, pues del total de asesinatos que registra la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, 19 excombatientes habían denunciado previamente las amenazas y, sin embargo, fueron asesinados. Por tal motivo, al sistema de información SPOA –Sistema Penal Oral Acusatorio– de la Fiscalía, se le está incluyendo una caracterización y marcación para que fije una etiqueta cuando se denuncien amenazas contra excombatientes reincorporados de las FARC, se emita una alerta y el caso sea remitido directamente a la Unidad Especial para darle trámite y seguimiento a la denuncia (Vicefiscal General de la Nación en la Audiencia Pública de la JEP, 2020).

La construcción de este censo se suma al ya existente Centro Integrado de Información para la seguridad de los desmovilizados, coordinado por el Ministerio de Defensa, cuyo objetivo es “articular información que permita generar mecanismos de apoyo a la investigación judicial sobre amenazas y homicidios contra excombatientes de las FARC” (CPEC, 2020, p. 343). Desde su entrada en funcionamiento, este Centro consolidó un “cartel de los más buscados” por afectaciones a los excombatientes en reincorporación, ha entregado a la Unidad Especial contextos regionales y al 31 de octubre de 2020, se había reunido 34 veces, incluyendo mesas técnicas nacionales y regionales (Viceministra de Defensa en la Audiencia Pública de la JEP, 2020) (CPEC, 2020, p. 341).

## *2. Medidas inmateriales, el camino hacia la lucha contra la estigmatización*

Pese a la implementación de diversas estrategias y medidas, la estigmatización contra la población en reincorporación continúa siendo uno de los principales desafíos en la implementación del A.F.

Durante 2020, la ST resalta los avances en la implementación de las acciones en las cuatro líneas de acción<sup>46</sup> de la Estrategia de Prevención de la Estigmatización en el marco de la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización. Estos avances están relacionados con la elaboración de diseños técnicos y metodológicos para las acciones, sensibilización a grupos territoriales de la ARN y desarrollo de mesas regionales para la sensibilización de autoridades territoriales y la incorporación de la Estrategia en la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización (Radicado ARN, 2020).

---

<sup>46</sup> Líneas de acción:

1. Sensibilización para la construcción de la paz y transformación de percepciones e imaginarios para la reincorporación desde el fortalecimiento institucional.
2. Promoción de mensajes de respeto, reconocimiento de la diferencia, la crítica y la oposición política para la garantía del derecho a la participación.
3. Restablecimiento de relaciones sociales, comunitarias y recuperación de la confianza.
4. Promoción de la corresponsabilidad para la garantía de los derechos económicos.

Además, desde el CNR FARC, la ARN, la cooperación internacional y otras entidades e instituciones, se han gestionado medidas, estrategias y proyectos que buscan superar la estigmatización y fortalecer la convivencia, el tejido social y la confianza en los territorios. Algunas de las más destacadas son:

- La concertación de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Estigmatización y un plan de acción que involucre a los actores competentes por parte del CNR FARC. Este plan se encuentra en su primera fase de implementación (CNR FARC, 6 de agosto de 2020).
- La construcción de una Estrategia de Reincorporación Comunitaria entre la ARN, el Componente FARC del CNR y la UTR, que buscaba implementar 30 agendas territoriales en 2020 con “acciones de convivencia, reconciliación, fortalecimiento de organizaciones de base y prevención de la estigmatización de personas en reincorporación” (CPEC, 2020. p. 356).
- Cuatro Iniciativas Locales de Prevención de la Estigmatización en el marco del Convenio de Cooperación Internacional suscrito entre la ARN y Alianza para la Paz con aportes del Reino de Países Bajos, las cuales buscan promover espacios de trabajo conjunto entre las comunidades y los excombatientes en los AETCR La Montañita (2), Fonseca (1) y Planadas (1) (Ibíd, p. 357).

Sin embargo, en múltiples espacios, representantes del Partido FARC continúan denunciado públicamente la persistencia de hechos de estigmatización contra excombatientes en proceso de reincorporación que provienen de diversos sectores, incluyendo al Gobierno Nacional, el partido de Gobierno y la Fuerza Pública (RCN Radio, 25 de noviembre de 2020).

109

### 2.2.3. Conclusión

El estado de implementación de este tema es iniciado, con avances y con retrasos en la implementación integral de las medidas establecidas en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad. Este tema está en correspondencia parcial con lo establecido por el A.F.

Tras cuatro años de implementación del A.F, la ST resalta la persistencia de múltiples riesgos y desafíos que se profundizan en el cumplimiento integral del numeral 3.4 del A.F. Estas limitaciones impiden que los excombatientes en procesos de reincorporación, los miembros del Partido FARC y las familias que acompañan estos procesos, tengan garantizada su protección individual, colectiva, material e inmaterial y, por tanto, que la seguridad no sea integral como lo establece el A.F (2016, pág. 78-79).

Cumplir con el Acuerdo sobre Garantías de Seguridad, requiere la implementación y el funcionamiento completo y de forma efectiva del SISEP, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– y la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía. Respecto al SISEP, la ST considera prioritario que: (i) se articulen y sean complementarias las medidas materiales e inmateriales de protección; (ii) funcionen

efectivamente todas las instancias que conforman el Sistema; (iii) se cumplan los criterios de corresponsabilidad e interinstitucionalidad por parte de todas las entidades con competencias en garantizar la protección y seguridad. Frente a los otros componentes, los avances contundentes en sus mandatos son necesarios para la implementación del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad.

La efectividad de las medidas materiales que a la fecha se implementan son limitadas, ya sea porque no responden a los riesgos específicos de los excombatientes y/o porque existe un crecimiento en estos riesgos y en las amenazas. Para la ST, las limitaciones en su eficacia están relacionadas con el principio de oportunidad y de idoneidad. Respecto al primero, que hace referencia a que las medidas sean implementadas de forma ágil y expedita, como ya se señaló anteriormente, la Subdirección tiene serias dificultades en materia presupuestal y de contratación, así como demoras en los estudios de riesgo. De acuerdo con la Fiscalía, “la asignación de esquemas y de análisis de riesgo de la Subdirección no son muy rápidos, a veces la reubicación prestada por la ARN es mucho más efectiva que la respuesta de la UNP” (Vicefiscal General en la Audiencia de la JEP, 2020). Frente a la idoneidad, las medidas en muchas ocasiones no responden a las necesidades específicas de los solicitantes, a sus situaciones de riesgo ni al contexto territorial en donde se van a implementar, factores que reducen su eficacia.

Finalmente, en materia de seguimiento, la ST considera que la violencia política contra los excombatientes es un fenómeno en crecimiento que requiere mayores esfuerzos en su seguimiento y medición para caracterizar la tendencia general, las dinámicas territoriales, las afectaciones y los riesgos específicos derivados de este tipo de violencia. En particular, este seguimiento es importante para caracterizar los diferentes perfiles de excombatientes afectados por esta violencia y así, promover y fortalecer las medidas materiales e inmateriales de protección acordes con su rol y nivel de liderazgo. Especialmente, porque el asesinato de diferentes perfiles de excombatientes está impactando en distintos niveles el proceso de reincorporación social, político, económico y comunitario. Por este motivo, la ST destaca los ajustes y marcaciones que iniciará a implementar la Fiscalía General en el 2021 en sus sistemas de información.

### 3. Oportunidades de mejoramiento

*En reincorporación social y económica:*

- La ST hace un llamado al Gobierno Nacional para acelerar y avanzar en las rutas establecidas en el ordenamiento jurídico (Decreto Ley 902 de 2017, Decreto 1543 de 2020 y Decreto 756 de 2018) para el acceso a tierras y a proyectos de vivienda de excombatientes en proceso de reincorporación, de acuerdo a lo señalado por el Conpes 3931 de 2018, y como base de la sostenibilidad de dicho proceso en el largo plazo.
- La ST destaca la puesta en marcha de la estrategia del Gobierno Nacional de consolidación de los 24 AETRC establecida en la política “Paz con Legalidad”,

con la finalidad de territorializar el proceso de reincorporación e incluir cada uno de estos espacios en el ordenamiento territorial, a partir de una corresponsabilidad Nación-territorio.

- Frente a las NAR, la ST hace un llamado para que en el marco del CNR haya un reconocimiento conjunto de las dinámicas y los procesos colectivos e individuales de reincorporación en estas zonas para que de común acuerdo y con base en los compromisos establecidos en el A.F., sean adoptadas medidas necesarias para los excombatientes que desarrollan proyectos productivos.
- La ST hace un llamado al Gobierno Nacional, al sector privado y empresarial, y a la cooperación internacional para que rodeen el fortalecimiento de las asociaciones de economía solidaria de los excombatientes en la formulación y puesta en marcha de los proyectos productivos, así como en la transformación de ECOMÚN en una organización de segundo nivel.
- La implementación de la Mesa Técnica de Comercialización del CNR, es una oportunidad para dinamizar en los mercados locales los productos de los excombatientes en diferentes zonas del país, tras los impactos negativos sufridos por los proyectos productivos colectivos y auto-gestionados, durante el periodo de confinamiento obligatorio debido a la pandemia de COVID-19.

*En garantías de seguridad:*

- La ST hace un llamado para que todos los componentes del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad entren en funcionamiento y se den avances en sus respectivos mandatos. La noción integral de la seguridad establecida en el A.F, requiere que los esfuerzos sean articulados, se complementen y provengan de todas las entidades con compromisos en la implementación.
- La ST reitera la importancia de que se intensifique el trabajo en la consolidación y pronta implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Esta hoja de ruta tiene el enorme reto de orientar esfuerzos institucionales hacia objetivos comunes y resolver necesidades específicas en la protección de los excombatientes.
- La seguridad de las personas en reincorporación fuera de los de AETCR es fundamental para reducir los incentivos de deserción del proceso, por tal motivo, es necesario el diseño de programas y estrategias de seguridad que aborden y mitiguen los riesgos focalizados a los que se enfrentan los excombatientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia para la Reincorporación y Normalización (3 de septiembre de 2020c). “Alianza institucional beneficia a 1.800 excombatientes de las Farc-Ep.” Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Alianza-institucional-beneficia-a-1-800-excombatientes-de-las-Farc-Ep.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (octubre de 2020b). “ARN en cifras.” Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20Octubre%20%202020.pdf>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (4 de noviembre de 2020). “Se lograron acuerdos con excombatientes en todos los temas sustanciales planteados y se fijó una agenda de trabajo”. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Con-el-consejero-Archila-y-los-lideres-delegados,-se-lograron-acuerdos-con-excombatientes-en-todos-los-temas-sustanciales-p.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (7 de diciembre de 2020d). “Apoyo financiero del Gobierno Nacional por más de \$300 millones para la educación superior de excombatientes.” Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Apoyo-financiero-del-Gobierno-Nacional-por-mas-de-300-millones-para-la-educacion-superior-de-excombatientes.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (11 de diciembre de 2020a). “Se aprueban 15 proyectos colectivos de las FARC por \$4.119 millones”. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Se-aprueban-15-proyectos-colectivos-de-las-FARC-por-4119-millones.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–. (2020). Solicitud de Información enviada por CERAC.
- ARN. [@ARNColombia]. (23 de diciembre de 2020e). ¡La #PazConLegalidad es incluyente! El CNR aprobó el programa CaPAZcidades, conjunto de acciones en salud, educación, productividad e inclusión social, diferenciada y específica, para excombatientes con discapacidad, enfermedades de alto costo y adultas mayores. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/ARNColombia/status/1341736371929661442>
- ARN. [@ARN]. (13 de agosto de 2020). #AEstaHora Se realiza la sesión N°112 del Consejo Nacional de Reincorporación CNR de manera virtual, con la participación de @EmilioJArchila, @AFSTAPPER y representantes de los excombatientes de las Farc-Ep. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/ARNColombia/status/1294053161511145475>
- ARN. (11 de noviembre de 2020). Se lograron acuerdos con excombatientes en todos los temas sustanciales planteados y se fijó una agenda de trabajo. Obtenido de: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Con-el-consejero-Archila-y-los-lideres-delegados,-se-lograron-acuerdos-con-excombatientes-en-todos-los-temas-sustanciales-p.aspx>
- ARN. [@ARN]. (12 de noviembre de 2020). Durante la sesión 115 del CNR, se aprobó un proyecto productivo colectivo para 15 excombatientes de las Farc-Ep por un valor de \$179 millones. Esta idea de negocio pretende implementar una producción de

ganadería doble propósito bajo un sistema silvopastoril en Zambrano, #Bolívar. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/ARNColombia/status/1327009479439888392>

ARN Colombia. [@ARNColombia. (18 de noviembre de 2020d). "Los trámites para adquirir el predio San José, en El Doncello, avanzan a buen ritmo. Esperamos que en el primer trimestre de 2021 se consolide la compra, para avanzar en el proceso de traslado concertado de las personas en proceso de reincorporación del #AETCR Yari": @AFSTAPPER. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/ARNColombia/status/1329137420613394436>

Alape Pastor. [@AlapePastorFarc]. (8 de octubre de 2020). En sesión 114 del CNR, aprobamos dos nuevos proyectos productivos para 73 camaradas en Guaviare y Meta, y solicitamos al Gobierno Nacional avanzar en la adecuación de los espacios de aislamiento para casos de #COVID—19 en los ETCR. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/AlapePastorFARC/status/1314360101805924354>

Blu Radio. (4 de diciembre de 2020). "Una oportunidad lo cambia todo, acceso a tierras y vivienda digna para excombatientes." Obtenido de: <https://www.bluradio.com/economia/tierras-y-vivienda-para-excombatientes-la-base-estructural-de-una-paz-con-legalidad>

Blu Radio. (8 de agosto de 2020a). "Así se educan excombatientes y sus hijos en medio de la pandemia." Obtenido de: <https://www.bluradio.com/nacion/asi-se-educan-excombatientes-y-sus-hijos-en-medio-de-la-pandemia>

CNR FARC. [@CNRFARC]. (6 de agosto de 2020). El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) pone en marcha estrategia de prevención de la estigmatización [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1291369801517092865>

113

Colombia 2020. (20 de noviembre de 2020). Cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz: estos son los 242 excombatientes asesinados. Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/los-nombres-de-los-242-excombatientes-asesinados-cuatro-anos-despues-del-acuerdo/>

Componente FARC, Consejo Nacional de Reincorporación. (Mayo 2020). "Seguimiento a la afectación por COVID19 a las iniciativas productivas de las formas asociativas en el marco del proceso de reincorporación socioeconómica de FARC."

Congreso de la República. Proyecto de Ley 158 (2020). <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PL%20158-20%20Vivienda%20y%20Habitat.pdf>

Contraloría General de la República. (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Obtenido de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto++CD+Posconflicto+Final++2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2020). Informe de gestión Paz con Legalidad: Agosto 2018 - Octubre 31, 2020. Obtenido de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>

- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (octubre 2020). Medidas de seguridad para personas en reincorporación: Agosto 7 2018 - Octubre 31, 2020  
Obtenido de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). Solicitud de Información. Radicado No. OFI20-00253305 / IDM 13030000
- Ecomún. [@EcomunCo]. (14 de diciembre de 2020a). Aquí les explicamos por qué es tan importante la realización de nuestra asamblea y por qué es fundamental la participación y la decisión colectiva. ¡Es mañana!. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/EcomunCo/status/1338558306751799298>
- Ecomún. [@EcomunCo]. (11 de diciembre de 2020b). ¡Deliberar, discutir y decidir! Les esperamos en la Asamblea Nacional de @EcomunCo el próximo 15 de diciembre. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/EcomunCo/status/1337516499494457>
- Ecomún. [@EcomunCo]. (21 de noviembre de 2020c). Hoy estamos adelantando una jornada que tiene como fin hacer un balance del trabajo de este año. Retos, dificultades y apuestas que guiarán las proyecciones para 2021. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/EcomunCo/status/1330230582085824518>
- El Espectador. (8 de noviembre de 2020a). “El impacto de la cuarentena en los proyectos de los excombatientes.” Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-impacto-de-la-cuarentena-en-los-proyectos-de-excombatientes/>
- El Espectador. (24 de noviembre de 2020b). “Excombatientes de las Farc exportaron tres toneladas de ñame a Europa.” Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/excombatientes-de-las-farc-exportaron-tres-toneladas-de-name-a-europa/>
- El Espectador. (23 de octubre de 2020c). “La Cartilla, el preicfes virtual de los excombatientes de Cali y Cauca.” Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-pre-icfes-virtual-de-los-excombatientes-de-cali-y-cauca/>
- El Espectador. (18 de diciembre de 2020d). “AulaECOMÚN, la primera plataforma virtual de aprendizaje para exguerrilleros de las Farc.” Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/aulaecomun-la-primer-plataforma-virtual-de-aprendizaje-para-excombatientes-de-las-farc/>
- El Espectador. (23 de septiembre de 2020). Unidad Nacional de Protección, ¿colapsada para proteger a excombatientes? Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/unidad-nacional-de-proteccion-colapsada-para-proteger-a-excombatientes/>
- El Espectador. (27 de enero de 2021). Nombre nuevo, rencillas viejas: el tenso ambiente dentro de Comunes, antes FARC. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/nombre-nuevo-rencillas-viejas-el-tenso-ambiente-dentro-de-comunes-antes-farc/>
- El Herald. (15 de diciembre de 2020). “Excombatientes de las Farc presentan casa modelo de la Ciudadela de Paz.” Obtenido de: <https://www.elheraldo.co/la->

[guajira/excombatientes-de-las-farc-presentan-casa-modelo-de-la-ciudadela-de-paz-780716](#)

El Tiempo. (23 de diciembre de 2020). “Por primera vez, ex-Farc en reincorporación reciben tierras de la SAE.” Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/sae-entrega-predio-en-arriendo-a-excombatientes-de-farc-y-se-compromete-a-que-seran-duenos-556424>

El Tiempo. (19 de agosto de 2020). UNP dice que no tiene dinero para cumplir orden de la JEP sobre exFarc. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/unp-dice-a-la-jep-que-no-tiene-dinero-para-cumplir-con-orden-sobre-farc-530978>

El Tiempo. (24 de enero de 2021). Partido Farc cambió de nombre y ahora se llama Comunes. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/cual-es-el-nuevo-nombre-del-partido-farc-562416>

Gobierno de la República. (2020). Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020 “por el cual se adiciona el título 10 a la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 del 2015 en relación a la Política Pública de Vivienda Rural”. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201341%20DEL%208%20DE%20OCTUBRE%20DE%202020.pdf>

Gobierno de la República. (2020). Decreto 1543 del 24 de noviembre de 2020 “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación.” <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201543%20DEL%2024%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>

115

González Benedicto. [@BenedictoFARC]. (12 de diciembre de 2020). Mi solidaridad con Ubaldo Zúñiga (Pablo Atrato). Las razones que expone en esta carta son idénticas a las mías. Somos firmantes del Acuerdo de Paz y por ende, protagonistas de este proceso, no se nos puede excluir por caprichos e intereses mezquinos. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/BenedictoFARC/status/1337789708051607552>

JEP. (22 de enero de 2021). JEP requiere al Consejero Presidencial para la Estabilización y al Director de la UNP el cumplimiento de órdenes para proteger la vida de excombatientes de las Farc-EP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-requiere-a-Consejero-y-a-Director-de-la-UNP-cumplir-%C3%B3rdenes-para-proteger-la-vida-de-excombatientes-de-las-Farc-EP.aspx>

Lozada Carlos A. [@CarLozada\_FARC]. (14 de diciembre de 2020). El Consejo Nacional de los Comunes del @PartidoFARC reunido en su séptimo Pleno, en cumplimiento de sus atribuciones legales y reglamentarias hace saber a la opinión y militancia del partido lo siguiente:. [Tweet]. Twitter: [https://twitter.com/Carlozada\\_FARC/status/1338451958726856706](https://twitter.com/Carlozada_FARC/status/1338451958726856706)

NN.UU (2019). Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de septiembre 2019 - 26 de diciembre 2019). Obtenido de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>

- NN.UU (2020). Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2020 - 26 de junio 2020). Obtenido de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>
- Partido FARC. (4 de noviembre de 2020a). Se instala mesa para la reincorporación en Bogotá. Obtenido de: <https://partidofarc.com.co/farc/2020/11/04/se-instala-mesa-para-la-reincorporacion-en-bogota-2/>
- Partido FARC. (6 de noviembre de 2020b). La peregrinación por la paz se reunió con Duque. Obtenido de: <https://partidofarc.com.co/farc/2020/11/07/la-peregrinacion-por-la-paz-se-reunio-con-duque/>
- Partido FARC. (9 de noviembre de 2020). Militantes del partido FARC nos movilizamos por la paz y por la vida desde el sur del país. Obtenido de: <https://partidofarc.com.co/farc/2020/11/09/militantes-del-partido-farc-nos-movilizamos-por-la-paz-y-por-la-vida-desde-el-sur-del-pais/>
- Procuraduría General de la Nación, Delegada para el seguimiento del Acuerdo de Paz. (Septiembre 2020). “Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.” Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- Reincorporación FARC.[@CNRFARC]. (31 de agosto de 2020a). Dificultades para el acceso a agua potable en los espacios de reincorporación. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1300423207221112838>
- Reincorporación FARC.[@CNRFARC]. (13 de octubre de 2020b). Espacios de aislamiento para #COVID—19 en tres ETCR siguen pendientes. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1316037770419281921>
- Reincorporación FARC. (6 de noviembre de 2020). Pastor Alape: conclusiones de la reunión con el presidente Duque [Archivo de video]. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=T-DSqiuJCdo&feature=youtu.be>
- Reincorporación FARC. [@CNRFARC]. (7 de agosto de 2020). En la sesión 111 del Consejo Nacional de Reincorporación, fueron aprobados tres proyectos productivos colectivos, que beneficiarán a 73 personas en Mahates (Bolívar), Tumaco (Nariño) y Tibú (Norte de Santander). [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1291749835624849408>
- Reincorporación FARC. [@CNRFARC]. (24 de septiembre de 2020). En su sesión #113, realizada de forma virtual, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) aprueba dos nuevos proyectos productivos colectivos: piscicultura en Riosucio (Caldas) y apicultura en Pandi (Cundinamarca). A la fecha van 66 iniciativas colectivas tramitadas.[Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1309268021572259840>
- RCN Radio. (25 de agosto de 2020). Recursos faltantes para la UNP llegarán a principios de septiembre: Gobierno. Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/politica/recursos-faltantes-para-la-unp-llegaran-principios-de-septiembre-gobierno>

RCN Radio. (25 de noviembre de 2020). Farc afirma que estigmatización del Gobierno desencadena más violencia. Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/politica/farc-afirma-que-estigmatizacion-del-gobierno-desencadena-mas-violencia>

Reunión de la ST con representantes de FARC en la Mesa Técnica y en la Subdirección Especializada, 11 de noviembre de 2020

Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de proyectos productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020

Reunión de la ST con el equipo técnico de la Unidad Técnica de Tierras de la ARN, componente FARC, 22 de octubre 2020

Reunión de la ST con el Director de la ARN, 21 de diciembre 2020.

Sandino Victoria. [@SandinoVictoria]. (9 de diciembre de 2020). El día de hoy se realizó una jornada de trabajo con ex guerrilleros/as en proceso de reincorporación, la secretaría del interior de @GobCordoba. Se creó por decreto la mesa técnica para población reincorporada. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/SandinoVictoria/status/1336801954010443776>

Sandino Victoria. [@SandinoVictoria]. (9 de diciembre de 2020). El día de hoy se realizó una jornada de trabajo con ex guerrilleros/as en proceso de reincorporación, la secretaría del interior de @GobCordoba. Se creó por decreto la mesa técnica para población reincorporada. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/SandinoVictoria/status/1336801954010443776>

Stapper Andrés. [@AFSTAPPER]. (23 de octubre de 2020). #CumbreDeGobernadores | Gracias al trabajo conjunto entre @ARNColombia, excombatientes y gobernaciones, se logró la inclusión de la Política de Reincorporación en los Planes de Desarrollo Territoriales de 31 departamentos en los que residen 13 mil excombatientes y sus familias. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/AFSTAPPER/status/1319785865288318976>

Unión Europea. (10 de septiembre de 2020). “La economía social y solidaria: una herramienta para la reincorporación y la construcción de paz”. Obtenido de: [https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/en/la-economia-social-y-solidaria-una-herramienta-para-la-reincorporacion-y-la-construccion-de-paz-2/?fbclid=IwAR3oUtBp8KHchl-I51FGHiUAmD3\\_JOFj7Msq2pvHuHq4Sq6rPKeZquk-l4](https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/en/la-economia-social-y-solidaria-una-herramienta-para-la-reincorporacion-y-la-construccion-de-paz-2/?fbclid=IwAR3oUtBp8KHchl-I51FGHiUAmD3_JOFj7Msq2pvHuHq4Sq6rPKeZquk-l4)

## INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– reconoce que el problema de las drogas ilícitas no será resuelto con las medidas tradicionales que han sido el centro de la política de drogas en Colombia, por lo que impulsa soluciones que den un tratamiento diferencial a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas. Esta visión implica reconocer las causas que han dado forma a este problema, así como la necesaria transformación de la política de drogas, que debe ahora enfocarse en la transformación productiva de las regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito, entender que el consumo de sustancias psicoactivas es un problema de salud pública que debe abordarse desde un enfoque de derechos humanos e intervenir las estructuras criminales en línea con la intervención en materia de garantías de seguridad que propone el punto 3 del A.F.

El Punto entonces está dividido en cuatro temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

Como ya se mencionó, el Punto 4 propone una solución integral al problema de las drogas ilícitas y a la fecha, la implementación no ha propiciado los cambios y transformaciones que lo permitan. Por esta razón, se mantiene el énfasis del Séptimo Informe de Verificación de esta Secretaría Técnica –ST–: la integración del Punto 4 con la Reforma Rural Integral, con las medidas en materia de garantía de seguridad y su articulación con los demás componentes de la política “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas 2018-2022” que fue presentada por el Gobierno Nacional a finales de 2018. Por lo tanto, resulta pertinente preguntarse si el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– es suficiente para cumplir con lo estipulado en el A.F. y para propiciar la transformación productiva y estructural de los territorios afectados por los fenómenos de cultivos de uso ilícito y de narcotráfico, o, sí por el contrario, es necesario pensar soluciones alternativas que sean sostenibles administrativa y financieramente.

Este informe cubre el periodo entre el 1 de agosto y el 30 de noviembre de 2020. En estos cuatro meses los avances más importantes en la implementación se dieron en el Tema 1 y en el Tema 4. Por un lado, persiste la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito -aunque de forma marginal- y la implementación de los componentes del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar sigue avanzando. Además, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– adoptó los 48 documentos PISDA (Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo) de los municipios, que tienen coincidencia geográfica con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Sin embargo, vale la pena señalar que los Pactos Municipales que fueron incluidos en los Planes de Acción para la

Transformación Regional –PATR– terminaron por reemplazar los PISDA durante la construcción de los PDET. Otro avance del periodo fue la concertación de los documentos PISDA con las comunidades de los ocho municipios PNIS que no integran los PDET. Sin embargo, se mantienen las preocupaciones en materia de desarticulación de la política de lucha contra las drogas, la desconfianza por parte de las comunidades y serios problemas de secuencia en la implementación.

En el Tema 4, hubo avances en la liberación de municipios de Minas Antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE–. Además, la Convención de Ottawa aprobó extender el plazo de descontaminar la totalidad del territorio nacional afectado hasta diciembre de 2025. El problema de las minas antipersonal sigue siendo un factor de riesgo de seguridad para la implementación de los programas de sustitución de cultivos, para los programas de erradicación y un riesgo humanitario para las personas que habitan zonas en disputa entre grupos armados y con presencia de estos artefactos.

En materia de Prevención del Consumo, hubo avances relacionados con la atención de consumidores de sustancias psicoactivas, el acompañamiento a las entidades territoriales y en la generación de conocimiento en materia de consumo de sustancias psicoactivas, pues el DANE publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas. Sin embargo, persisten rezagos importantes en la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor y en el Sistema de Seguimiento a las acciones que se adelantan en el marco de la política. En cuanto a la Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos el principal avance está en el borrador del Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024 que el Gobierno dio a conocer en octubre. Sin embargo, persiste la preocupación por los limitados avances en acciones concretas que permitan dar una respuesta a este fenómeno.

## 1. Contexto general

Para analizar los avances, dificultades y retrasos en la implementación del Punto 4 del A.F. es importante tener en cuenta algunos asuntos. En primer lugar, es importante señalar la discusión que se ha abierto sobre la política tradicional de lucha contra las drogas que ha llevado a cabo el Gobierno colombiano. Por un lado, el Gobierno estadounidense certificó a Colombia en su lucha contra las drogas al señalar que Colombia ha demostrado su compromiso. El memorando de certificación coincide con lo establecido en el “Plan Quinquenal” firmado por ambos países que tiene por objeto reducir los cultivos de coca a la mitad en cinco años. De hecho, señala que para alcanzar la meta Colombia debe avanzar en la reanudación de la erradicación aérea de cultivos de uso ilícito (White House, 2020).

Por otro lado, la Comisión sobre Política de Drogas del Hemisferio Occidental del Congreso de Estados Unidos, señaló en su reporte de 2020, que la erradicación de cultivos de uso ilícito no es una estrategia suficiente, es costosa y no tiene buenos resultados. De hecho, el informe señala que la erradicación masiva no ha logrado los

resultados esperados de disminuir el suministro de cocaína, pues los precios se han mantenido estables a pesar de las variaciones en la oferta. De hecho, sugiere que en el largo plazo, es necesario proveer a las comunidades con seguridad y alternativas económicas viables (Western Hemisphere Drug Policy Commission, 2020)

De esta forma, la Comisión recomendó una serie de medidas que implicarían la revisión de las estrategias priorizadas bilateralmente por ambos gobiernos hasta ahora: (i) formular una estrategia binacional que “integre confiscar drogas, seguridad y programas de desarrollo alternativo, con un enfoque integral que aborde las necesidades específicas de las comunidades”; (ii) Usar la erradicación forzada de forma selectiva en cultivos de gran escala; (iii) priorizar la destrucción de laboratorios y la confiscación de precursores químicos, lo que es más rentable y menos dañino para las comunidades; (iv) priorizar la construcción de vías terciarias; (v) acelerar y fortalecer los procesos de titulación de tierras; (vi) promover medidas alternativas a los proyectos productivos de vocación agrícola como el turismo sostenible; (vii) proteger a los líderes sociales por medio de la implementación del Programa Integral de Salvaguardias para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos y el Programa Integral de Protección y Seguridad para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Western Hemisphere Drug Policy Commission, 2020).

Al respecto, en Colombia también se ha abierto el debate. Por ejemplo, congresistas de diversos partidos radicaron en el Congreso de la República un proyecto de ley<sup>47</sup> para regular el consumo y la comercialización de la hoja de coca. El argumento de los autores del proyecto, es que la estrategia de lucha contra las drogas no ha funcionado. Estos explicaron que “la regulación busca reducir los daños asociados al narcotráfico, al permitir que sea el Estado quien tenga el control de un mercado que hasta hoy ha sido dominado por estructuras criminales” (El Espectador, 2020a). Actualmente, está pendiente de discusión la ponencia para primer debate en el Senado.

120

En segundo lugar, persiste el propósito del Gobierno Nacional de reanudar la aspersión aérea con glifosato. El Gobierno ha señalado que espera antes de finalizar el 2020 contar con los seis protocolos que establece la Corte Constitucional para reanudar la aspersión (La Opinión, 2020). A comienzos de noviembre el Ministro de Defensa anunció que el Gobierno se está alistando para el regreso de la fumigación aérea, lo que según éste, permitiría la erradicación diaria de entre 400 y 600 hectáreas y generaría mayores condiciones de seguridad para la fuerza pública (El Tiempo, 2020b).

El proceso de alistamiento se frenó a mediados de 2020, después de que un fallo judicial suspendió las consultas previas a realizar por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– pues estas no “garantizaban garantías reales y efectivas de participación para las comunidades en donde se mantienen los cultivos de coca” (RCN, 2020). En octubre, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto

<sup>47</sup> Proyecto de Ley S.236/20 “ Por medio del cual se establece un marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados y se dictan otras disposiciones”.

resolvió a favor de las autoridades, un incidente de desacato que las comunidades afro, indígenas, y campesinas, interpusieron contra la ANLA, la Dirección Antinarcóticos de la Policía y la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, por incumplimiento del fallo de tutela que ordenaba garantizar la participación integral de todos los sectores, en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato –PECIG–. Según el juez, “se garantizó la masiva participación de la comunidad y la amplia difusión de la información previa a la realización de las reuniones informativas” (Revista Semana, 2020c), de forma que el fallo posibilitó la reanudación de reuniones informativas. En total, se llevaron a cabo 17 reuniones entre el 28 de noviembre y el 3 de diciembre. La ANLA además, convocó a la audiencia pública ambiental para el 19 de diciembre. Al respecto, distintas organizaciones enviaron una carta al Juzgado Segundo Administrativo de Pasto para que suspenda nuevamente la audiencia, al argumentar que todavía no hay condiciones para la participación efectiva de las comunidades, lo que también han alertado varias personerías (Revista Semana, 2020b). Otro de los argumentos en contra de la audiencia pública es que esta sería virtual, lo que obstaculiza una participación en doble vía. También ha sido criticada la insuficiencia de las reuniones informativas, si se considera que el Gobierno busca reanudar la aspersión en 104 municipios (Revista Semana, 2020b).

De acuerdo con el Ministerio de Justicia, la fecha para la reanudación de la aspersión no está definida y esto dependerá del Consejo Nacional de Estupefacientes (Asuntos legales, 2020). Actualmente, cursan trámite dos proyectos de ley en el Congreso, uno de ellos, busca prohibir el glifosato o cualquiera de sus derivados en la política nacional de drogas<sup>48</sup>, para priorizar estrategias como la erradicación y sustitución voluntaria. El otro proyecto de ley<sup>49</sup>, busca establecer requisitos para la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas y contempla lo estipulado en el A.F. y lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019.

121

Finalmente, los enfrentamientos entre cultivadores y fuerza pública por cuenta de las labores de erradicación forzada persisten. En particular, la situación ha escalado de forma preocupante en el norte del Cauca (El Espectador, 2020b) y en Caquetá (Radio Santa Fe, 2020).

## 2. Análisis por Tema

### 2.1. Tema 1: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

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 Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, con una perspectiva comunitaria y participativa, que permita la transformación productiva y el desarrollo rural de los

<sup>48</sup> Proyecto de Ley 120/2020 S.

<sup>49</sup> Proyecto de Ley 129/2020 C.

territorios afectados. Actualmente, el PNIS y otras estrategias de sustitución (como Formalizar para Sustituir y Hecho a la Medida) se articulan en la política “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas 2018-2022”.

### 2.1.1. Eventos prioritarios

- Los ocho documentos PISDA para los municipios que no coinciden con las subregiones PDET se firmaron.
- La implementación del PNIS en su componente individual sigue avanzando, aunque persisten las preocupaciones señaladas por esta ST en anteriores informes, relacionadas con su impacto en la transformación productiva de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito.
- Aunque el Gobierno ha avanzado en el cumplimiento de la meta de erradicación forzada de cultivos, en el periodo que cubre este informe se presentaron precedentes jurídicos que buscan respetar los derechos de los campesinos y cumplir con lo estipulado por el A.F. y la Corte Constitucional.

### 2.1.2. Análisis

*Avances en la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito con respecto a la erradicación forzada*

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– (2020) reportó que al 31 de agosto de 2020 en el marco del PNIS se habían erradicado de forma voluntaria 42.339 ha de cultivos de uso ilícito. 36.965 ha por parte de las familias cultivadoras y verificadas por UNODC y 5.374 ha con asistencia de la fuerza pública. Con respecto a lo reportado en marzo de 2020, hubo un aumento de 826 ha erradicadas. UNODC registra un cumplimiento del 97% por parte de los cultivadores, pues de las 36.965 ha erradicadas por las familias, la UNODC únicamente identificó la permanencia de cultivos de uso ilícito en 1.509 ha, por lo que el porcentaje de resiembra se mantiene en 0,2%.

Frente a la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, si bien esta ST reportó que entre enero y mayo de 2020 la erradicación disminuyó con respecto al mismo periodo de 2019, la tendencia se revirtió. En septiembre de 2020 se superó la cifra de ha erradicadas en todo el 2019 y con corte al 12 de noviembre de 2020, se han erradicado 107.229 ha de las 130.000 fijadas como meta. El porcentaje de resiembra estaría sobre el 30% (El Tiempo, 2020a).

En lo que respecta a los municipios que integran el PNIS, entre enero y septiembre de 2020, se han registrado labores de erradicación en 52 de los 56 municipios. En 33 de los 52 municipios hubo un aumento en las ha erradicadas con respecto a todo el 2019. Los municipios que presentaron un mayor aumento en las ha erradicadas son: Tierralta, Córdoba; Mapiripán, Meta; Sardinata, Norte de Santander; Belén de los Andaquíes, Caquetá; Miranda, Cauca; Montelíbano, Córdoba; Bolívar, Valle del

Cauca; Curillo, Caquetá; Tibú, Norte de Santander; y Santa Rosa, Bolívar (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).

Como ya lo ha recordado la ST en informes anteriores, la erradicación forzada puede aplicarse, previo proceso de socialización con las comunidades, cuando “en el marco de la suscripción de acuerdos (...) haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor” o en el caso que no haya acuerdos con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, p.107).

Con el fin de respetar lo estipulado por el A.F. y el auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional, que establece que hay “una jerarquía entre los medios de erradicación, priorizándose la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada” (citado en El Espectador, 2020c), las comunidades han recurrido a la acción de tutela para frenar la erradicación forzada. Hasta septiembre de 2020, se habían presentado acciones de tutela en ocho departamentos: Cauca, Nariño, Caquetá, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Córdoba y Putumayo. Aunque en primera instancia todos los recursos fueron negados, en segunda, por lo menos en dos casos han fallado a favor de los cultivadores (Verdad Abierta, 2020).

En Nariño, el Tribunal Superior de Pasto falló a favor del resguardo indígena Inda Sabaleta del Pueblo Awá en Tumaco, y ordenó a la fuerza pública suspender la erradicación hasta que se garantizara el derecho a la consulta previa (Verdad Abierta, 2020). En Cauca, el Tribunal Contencioso Administrativo determinó que en los municipios de Cajibío, Caloto y Piamonte, se está violando el debido proceso en la medida en que se han realizado operativos de erradicación pese a la voluntad manifiesta de las comunidades de sustituir los cultivos, y ordenó a la Agencia de Renovación del Territorio –ART– y al Ejército Nacional, suspender las labores de erradicación forzada donde no se haya intentado previamente la sustitución voluntaria (El Espectador, 2020c).

Ambas decisiones son un precedente jurídico para garantizar el debido proceso y respetar lo estipulado por el A.F. y lo dispuesto por la Corte Constitucional.

### *¿En qué va la implementación del PAI Familiar?*

Desde marzo de 2020, fecha de corte del último informe de UNODC sobre los avances de la sustitución y el PAI familiar, los resultados se mantienen. Aunque hubo una aceleración en la implementación de los componentes del PAI, los avances alcanzados no son suficientes por la baja cobertura de los proyectos productivos para alcanzar la transformación productiva que requieren los campesinos para incursionar en las economías lícitas. Esto es así, pues persisten los rezagos en los componentes de asistencia técnica integral y los proyectos productivos, mientras que el énfasis se mantiene en el componente de la Asistencia Alimentaria Inmediata.

La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– reportó a octubre de 2020 los siguientes avances en la implementación del PAI familiar para

cultivadores y no cultivadores (82.240 familias) y en el Plan de Atención para recolectores (16.857):

**Tabla 1: avance en el PAI familiar**

Componentes del PAI Familiar	# Familias Marzo 2020	# Familias octubre 2020	%total de avance a octubre	Meta 2020*
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias recibiendo pago	73.817	74.541	90,6%	100%
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	49.768	57.814	70,3%	-
Asistencia técnica integral	61.183	62.090	75,5%	-
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	59.940	61.179	74,4%	100%
Proyectos productivos	1.792	2.471	3%	40%
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	5.701	5.680	33,7%	-

**Fuente:** elaboración propia con datos de UNODC (2020) de marzo y CPEC (2020b) de octubre.

\*Las metas son de la Política Paz con Legalidad

124

Frente a la Asistencia Alimentaria Inmediata, este sigue siendo el componente con mayores avances y en el que se avanza a mejor ritmo. Según lo reportado por UNODC (2020), los departamentos con menor avance en este componente para agosto de 2020 eran Norte de Santander con un avance del 73,7%, Cauca, con avance del 81,6% y Putumayo con 84,8%.

La CPEC (2020b) informó que, vinculado al componente de Asistencia Alimentaria Inmediata, incluyó un nuevo indicador en el PNIS que se refiere a la inclusión financiera de las familias vinculadas al programa “mediante la realización de pagos a través de los servicios financieros” (p.28). La meta para el 2020 es llegar al 80% de las familias cultivadoras y no cultivadoras. Además, en aras de aliviar la situación socioeconómica de las familias vinculadas al PNIS en el marco de la pandemia por el nuevo coronavirus, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– ha avanzado en la articulación del PNIS con el programa de Ingreso Solidario para incluir a las familias PNIS en el programa de transferencias monetarias. Según datos de la CPEC (2020b), al 31 de octubre, la DSCI había identificado un total de 25.349 familias PNIS a ser incluidas, que se suman a las 20.674 familias PNIS ya vinculadas.

A pesar de la aceleración en la implementación de los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria que UNODC y la CPEC reportan, la Procuraduría General de la Nación (2020b) advierte que, “ese nivel no significa un avance integral del componente, toda vez que tiene en cuenta al menos una entrega y no todo el

desarrollo del proyecto” (p. 323). Es preocupante que los avances en los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria y en la Asistencia Técnica Integral no se traduzcan en avances en los proyectos productivos, iniciativas económicas de largo plazo que tendrían más potencial de transformar productivamente las regiones. De hecho, la Procuraduría (2020b) señala una serie de dificultades que han tenido las familias en la implementación del proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria: (i) la comercialización de los productos, (ii) los sobrecostos de los insumos recibidos, (iii) retrasos en la obtención de registros sanitarios, (iv) transporte de materiales e insumos.

En cuanto a los proyectos productivos es importante señalar que hay una inconsistencia entre los números reportados por la DSCI y el Departamento Nacional de Planeación. Por un lado, la DSCI reporta que a octubre 2.471 familias cuentan con un proyecto productivo implementado. Esto se debe a que el reporte para octubre de 2020 de la DSCI, incluye 679 familias que son atendidas con el componente de proyectos productivos en el marco del contrato celebrado con la Organización de los Estados Iberoamericanos –OEI– en Antioquia, Arauca y Caquetá (CPEC, 2020b).

Por el otro lado, tanto el SIPO (2020) como Sinergia (2020) reportan al 31 de octubre que 1.792 familias cuentan con proyecto productivo y, por lo tanto, ya finalizaron su proceso de sustitución<sup>50</sup>. Esta es la misma cifra de familias reportada en junio de 2020. Estas familias se ubican en 18 municipios de ocho departamentos:

- Antioquia: 619 en Briceño, 159 en Cáceres, 261 en Tarazá.
- Caquetá: 22 en el Doncello, 2 en La Montañita, 18 en Puerto Rico y 9 en San Vicente del Caguán.
- Guaviare: 19 en Calamar, 38 en El Retorno y 80 en San José del Guaviare.
- Meta: 1 en la Macarena, 13 en Mapiripán, 24 en Puerto Concordia.
- Nariño: 166 en San Andrés de Tumaco.
- Norte de Santander: 19 en Sardinata y 64 en Tibú.
- Putumayo: 27 en Puerto Asís.
- Vichada: 251 en Cumaribo.

125

El número de familias con planes de inversión elaborados y concertados no ha variado desde junio de 2020, pues según la CPEC (2020b), esta cifra alcanza las 8.838 familias.

La inconsistencia entre el SIPO y Sinergia frente a este indicador también se da en términos del nivel de avance. Pese a que los avances reportados en Sinergia para el indicador “Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado” son los mismos reportados en el SIPO para el indicador D.282 “Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de

<sup>50</sup> Los indicadores del Plan Marco de Implementación –PMI– y el Plan Nacional de Desarrollo –PND– son distintos. El indicador del PMI es: “porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra”, mientras que el indicador del PND es: “Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado”. En ambos indicadores se ha consignado la misma información.

ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra”, este último reporta un nivel de avance del 4,33%, cuando como lo reporta Sinergia, el avance es de 2,18% (sin contar las familias atendidas bajo el convenio con la OEI).

Además, el informe de la CPEC sobre los avances en la sustitución con corte a octubre de 2020, señala que, según la política de paz con legalidad, la meta de familias con proyecto productivo implementado para el 2020 es del 40%. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estipula que la meta para 2020 es que el 51,5% de las familias finalicen el proceso de sustitución. La finalización del proceso de sustitución como lo entiende la CPEC en su informe y como se establece en Sinergia, se daría con la implementación del proyecto productivo.

Finalmente, de acuerdo a lo reportado por UNODC (2020) los recolectores que ahora son gestores comunitarios en 33 municipios de 13 departamentos “han realizado el mantenimiento de 12.153 kilómetros de vías terciarias o caminos de herradura, [han] realizado el mantenimiento de 2.403 escuelas y [han] realizado proyectos de reforestación en 249 hectáreas” (pp. 27-28) al 31 de agosto de 2020.

#### *Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–*

La articulación del PNIS y de los PISDA con los PDET es un compromiso expreso del A.F. (4.1.3.5) y es una condición necesaria para garantizar su integración con la Reforma Rural Integral. Por medio de la Resolución 54 del 28 septiembre de 2020, la DSCI adoptó los 48 documentos PISDA en los municipios que tienen coincidencia geográfica con los PDET (CPEC, 2020b). De acuerdo a lo reportado por la CPEC (2020b), los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR– producidos por las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP–<sup>51</sup> en el marco de la construcción de los PDET, fueron al mismo tiempo un Pacto Municipal y un PISDA. Es decir que los Pactos Municipales que fueron incluidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– terminaron por reemplazar los PISDA.

Como ya lo han señalado distintas instancias, este ejercicio no correspondió con la construcción de los PISDA como estaban planteados en el A.F. Por un lado, la Procuraduría General de la Nación (2020b) afirma que el PNIS no desarrolló una metodología propia para la formulación de los PISDA y que, al sumarse al ejercicio participativo de los PATR, se perdió la identificación de iniciativas estratégicas en los núcleos veredales. En esta misma línea, el informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Punto 4 del A.F. señala que, aunque en la formulación de los PDET se hizo un esfuerzo por incluir iniciativas de las comunidades cocaleras y a pesar de haber hecho mesas de sustitución en el nivel municipal del ejercicio, en la

---

<sup>51</sup> Según el Decreto 362 de 2018 corresponde a las Comisiones Municipales de Planeación y Participación “articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA” (Art. 2.2.5.2.4).

consolidación de los PATR se perdió el detalle del nivel veredal (Comisiones Paz del Congreso, 2020). CEPDIPO (2020) por su parte, afirma que los PISDA “quedaron desdibujados o fueron reemplazados por los PMTR” (p. 52) y que en su formulación no se definieron ni la disponibilidad de recursos ni la metodología para identificar las necesidades específicas de las comunidades que viven en territorios con cultivos de uso ilícito.

Por lo tanto, persiste la preocupación de que los PISDA sean una sumatoria de iniciativas PDET que no tuvo en cuenta la focalización territorial planteada por el PNIS.

Aún así, la ST destaca que los PATR de las 10 subregiones que coinciden con el PNIS incluyeron 812 iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA (CPEC, 2020b). Este número es mayor al reportado por la CPEC en junio de este año, cuando reportó un total de 728 iniciativas marcadas con esta etiqueta.

**Tabla 2: Iniciativas PISDA-PDET por subregión**

Subregión PDET	Número de iniciativas PISDA-PDET
Arauca	7
Sur de Bolívar	65
Alto Patía y Norte del Cauca	71
Sur de Córdoba	18
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	177
Macarena-Guaviare	201
Catatumbo	9
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	25
Putumayo	201
Pacífico y Frontera nariñense	38
<b>Total</b>	<b>812</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en CPEC, 2020b.

En total, al 31 de octubre de 2020, 168 de estas iniciativas están validadas en el Sistema de Gestión de Oferta de la ART y cuentan con ruta de implementación activada (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Tal y como lo señaló esta ST en su Séptimo Informe de Verificación, con la información que es pública no es posible conocer si las iniciativas con ruta de implementación activada estarán focalizadas en los núcleos veredales que integran el PNIS.

En agosto del 2020 inició el proceso de formulación de los documentos PISDA de los ocho municipios PNIS que no coinciden con subregiones PDET. Según información reportada por la CPEC (2020), entre agosto y septiembre, en el marco de la CMPP, se desarrollaron las jornadas de socialización, al igual que durante septiembre y octubre se realizaron Asambleas Comunitarias con el fin de identificar las necesidades e iniciativas por cada uno de los componentes del PISDA. Al 30 de noviembre de 2020, los documentos PISDA de los ocho municipios se habían firmado.

**Tabla 3. Iniciativas PISDA de municipios que no tienen coincidencia geográfica con el PDET**

Municipio	Número de veredas focalizadas por el PNIS	Iniciativas PISDA
Cumaribo, Vichada	35	
Rosas, Cauca	1	“70 iniciativas dirigidas a mejorar las redes de servicio público, la vivienda rural, la infraestructura educativa y deportiva, la instalación de kioscos digitales y de comunicación, acueductos veredales, caminos peatonales, tramos viales, casetas comunales y puentes” (CPEC, 2020g).
Barrancominas, Guainía	1	182 iniciativas en su mayoría orientadas a obras de infraestructura rápida (CPEC, 2020f).
El Dovio, Valle	23	230 iniciativas (CPEC, 2020d)
Dagua, Valle	48	366 iniciativas de las cuales “218 son de infraestructura rápida, 41 para la formalización de la propiedad, 39 para el componente de sostenibilidad y recuperación ambiental, y 8 para planes en zonas apartadas y con baja concentración de población” (CPEC, 2020i).
Piamonte, Cauca	65	640 iniciativas (CPEC, 2020j).
Bolívar, Valle		198 iniciativas (Gobernación de Valle del Cauca, 2020).
Ipiales, Nariño	19	239 iniciativas de las cuales “148 serán de infraestructura rápida, 16 de formalización de propiedad, 16 ambientales y 49 en zonas apartadas” (CPEC, 2020e).

**Fuente:** elaboración propia con información de la CPEC (2020c,d,e,f,g,h,i).

Al momento de cierre de este informe los documentos PISDA no se han hecho públicos, por lo tanto, la información relacionada con estos está dispersa, lo que impacta negativamente el análisis que se haga al respecto. Es importante destacar

que con base en la información de prensa de la CPEC, es evidente que en algunos de estos municipios participaron más familias de las que están inscritas por medio de acuerdos individuales de sustitución (como es el caso de Barrancominas, por ejemplo). Por el lado positivo, la información que existe parece indicar que las iniciativas están dirigidas a beneficiar a las comunidades, lo que rompe la priorización individual (familiar) de las medidas implementadas por el PNIS al momento. La insuficiente información a la fecha de corte de este informe, impide, además, conocer si las iniciativas concertadas con las comunidades están dirigidas exclusivamente a las veredas focalizadas por el PNIS o se implementarán en un territorio más amplio.

En términos de los avances en la implementación de estas iniciativas, la ART está estructurando seis de las 70 iniciativas de Rosas, Cauca, que tienen que ver con el mejoramiento de vías terciarias, la construcción de puentes peatonales y el mejoramiento de una escuela rural.

En términos de la coincidencia geográfica entre las Obras PDET, proyectos aprobados en el OCAD Paz y obras por impuestos con el PISDA, vale la pena señalar que según información del Gobierno nacional, solo es posible hacer la identificación por núcleo veredal focalizado por el PNIS para las obras PDET. En 43 municipios PNIS se han ejecutado 782 obras PDET de las cuales 639 se ejecutan en los núcleos veredales focalizados por el PNIS (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

**Tabla 4: Número de Obras PDET en núcleos veredales PNIS**

Departamento	No. de obras PDET en municipio PNIS	Proyectos ejecutados en núcleos veredales PNIS
Putumayo	177	147
Valle del Cauca	29	22
Córdoba	45	35
Norte de Santander	19	12
Arauca	45	26
Caquetá	79	77
Meta	133	107
Cauca	48	34
Guaviare	87	78
Antioquia	99	85
Nariño (Tumaco)	21	16
<b>Total</b>	<b>782</b>	<b>639</b>

Fuente: DSCI. (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

### *Las instancias de gestión y coordinación*

El Decreto 362 de 2018 (por el cual se reglamenta el PNIS), creó y reglamentó instancias de gestión y coordinación de nivel nacional y nivel territorial. Todas ellas, tienen responsabilidad directa en el proceso de diseño y desarrollo de los PISDA. Es así que corresponde a la Junta de Direccionamiento Estratégico “aprobar la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA” (Art. 2.2.5.1.2). Además, en el proceso de diseño y desarrollo de los PISDA debe participar el Consejo Permanente de Dirección (Art. 2.2.5.1.5). Corresponde al Consejo Asesor Territorial –CAT– “recoger las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA” (Art. 2.2.5.2.2.) y a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP– “articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA” (Art. 2.2.5.2.4). Finalmente, los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento –CMES– deben “realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo –PISDA– y los Planes de Atención Inmediata” (Art. 2.2.5.2.5).

Según información del Gobierno nacional, entre 2019 y 2020 la Junta de Direccionamiento Estratégico llevó a cabo tres sesiones. En cuanto al Consejo Permanente de Dirección, que está integrado por diez organizaciones sociales, el Gobierno informó que el 27 de agosto tuvo una jornada parcial, por lo que el 30 de septiembre llevó a cabo una mesa de trabajo con las organizaciones sociales que lo integran en la que se acordó que la fecha de la siguiente sesión sería el 5 de noviembre. Sin embargo, en esta no se contó con la asistencia de las organizaciones sociales ni de los representantes del Consejo Nacional de Reincorporación (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

En cuanto a las instancias de orden territorial, el Gobierno informó que el CAT ha sesionado entre 2019 y el transcurso del 2020 en 25 ocasiones (19 en 2019 y seis en 2020) en 11 de los 14 departamentos en los que hace presencia el PNIS. En este periodo, el CAT no sesionó en Cauca, Guainía y Nariño. Las CMPP han sesionado en 199 espacios en este mismo periodo (160 en 2019 y 39 en 2020). Estas han sesionado en 13 de los 14 departamentos. El único en el que no hay registro es Guainía. Las CMES han sesionado en 106 espacios en este mismo periodo (86 en 2019 y 20 en 2020) en diez de los 14 departamentos. No sesionó en Bolívar, Córdoba, Guainía y Nariño (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo concentran el 63,64% de las sesiones de las tres instancias territoriales. Nariño, Norte de Santander y Arauca son los departamentos en los que menos sesiones hubo: en Nariño se registraron dos, en Norte de Santander, tres y en Arauca, cuatro. Preocupa que ninguna de las instancias territoriales haya sesionado en Guainía, donde recientemente se aprobó el documento PISDA de Barrancominas.

A pesar del número reportado de reuniones, los beneficiarios del PNIS han informado “la ausencia de sesiones o [que] su falta de periodicidad impide solucionar de forma ágil y oportuna los cuellos de botella en la ruta del PNIS y conocer la programación de las actividades subsiguientes” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 309). Además, han indicado que las instancias no operan como espacios de deliberación, planeación y seguimiento comunitario, y que incluso se han convertido en espacios de socialización de las decisiones tomadas en el nivel nacional (Procuraduría General de la Nación, 2020).

*¿En qué va la implementación del PAI Comunitario?*

Según lo estipulado en el A.F. (4.1.3.6) el PAI comunitario incluye “guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud y la puesta en marcha de los planes contemplados en el punto 1.3.3 de la Reforma Rural Integral sobre estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos, crédito y mercadeo” (págs. 113-114).

Como ya lo señaló esta ST en su séptimo informe de verificación, la ART identificó 1.297 iniciativas comunitarias en los PATR que coinciden con lo estipulado en el A.F. para la implementación del PAI comunitario. Las iniciativas se identificaron en los 48 municipios PNIS que coinciden con los PDET. De estas, 241 se encuentran con ruta de implementación activada, es decir validadas en el Sistema de Gestión de Oferta de la ART (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Por su parte, el informe de seguimiento multipartidista a la implementación del Punto 4 del A.F. registró que, a septiembre de 2020, de las 1.297 iniciativas, el 3,3% terminaron y el 83,5% no han empezado su ejecución (Comisiones de Paz del Congreso, 2020).

**Tabla 5: Iniciativas PAI Comunitario - PDET por subregión**

Subregión PDET	Número de iniciativas PAI Comunitario-PDET
Arauca	100
Sur de Bolívar	64
Alto Patía y Norte del Cauca	79
Sur de Córdoba	138
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	203
Macarena-Guaviare	160+65
Catatumbo	33
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	100
Putumayo	329
Pacífico y Frontera nariñense	26
<b>Total</b>	<b>1297</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020

De estas iniciativas, 313 responden al Pilar 3: Salud rural, 111 al Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia Rural, 846 al Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria y 27 al Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Adicionalmente, vale la pena mencionar los avances respecto a los indicadores del PMI que se refieren a lo estipulado en el A.F. (4.1.3.6).

El indicador D.276 se refiere a las brigadas de salud en territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. El SIPO reporta un avance del 100%, meta que se habría cumplido en diciembre de 2019. Sin embargo, esto es así porque según lo indica el avance cualitativo del indicador, el Ministerio de Salud “no recibió solicitudes de brigadas de salud, en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”. Como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2020b), esto evidencia la desarticulación entre la DSCI y el Ministerio de Salud para cumplir con este componente.

El indicador D.277 se refiere a la atención integral de primera infancia. El SIPO reporta un avance del 36,51% en la medida en que “41.502 niños y niñas (54%), de 76.262 registrados en el Sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia –SSDIPI– en los municipios PNIS, contaron con 6 o más atenciones cumplidas”. Sin embargo, como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2020b), no es claro si existe articulación entre el Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar –ICBF– y la DSCI. Además, no es claro si las comunidades que firmaron acuerdo de sustitución se están beneficiando en la medida en que el indicador mide el avance por municipio y no a nivel veredal.

El indicador D.278 “Política Integral para el adulto mayor implementada” no tiene ficha técnica en el SIPO así que no es posible conocer el estado de avance.

El indicador D.284 relacionado con la cobertura del Servicio Público de Empleo, registra un avance del 16,39%. Para agosto de 2020, el SIPO reporta en el avance cualitativo del indicador, que el Servicio Público de Empleo ha prestado servicio de gestión y colocación a toda la población que se ha acercado en búsqueda de oportunidades laborales en los municipios con acuerdos de sustitución. Sin embargo, no especifica en cuántos municipios PNIS tiene cobertura, esto, si se tiene en cuenta que en diciembre de 2019 tenía cobertura en siete. Además, como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2020b), no hay forma de saber si los avances en este indicador están articulados con la DSCI y si los servicios se han socializado con las familias de los núcleos veredales priorizados.

### *La sustitución de cultivos en la Hoja de Ruta Única*

En julio de 2020 el Gobierno dio a conocer la Hoja de Ruta Única –HRU– para el Catatumbo. Según el Gobierno, delegados de las instancias del PNIS participaron en el proceso de construcción de la HRU a través de su representación en los Grupo Motor (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). El proceso participativo en las HRU ha sido una de las preocupaciones recurrentes en su desarrollo. Aunque se garantice la participación de los delegados de las instancias PNIS, su efecto es limitado en la medida en que la HRU se construye con base a los PATR, en los que las iniciativas veredales se desdibujaron.

En términos de la georeferenciación de la intervención, según información del Gobierno, “a través del componente de potencialidades como herramienta de análisis geográfico para identificar las características particulares de cada territorio se podrán visualizar las veredas PNIS” (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020, p. 22). Esto, no obstante, no resuelve el problema de la focalización geográfica en los núcleos veredales priorizados por el PNIS.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (2020b), señala como una preocupación que la HRU incluya la sustitución voluntaria como un subcriterio de priorización y clasificación de las iniciativas del PATR “según su importancia estratégica para el desarrollo de la región, y no como un criterio de focalización de la oferta sectorial” (p. 331). Por lo que esta señala que:

se corre el riesgo de que los sectores y entidades territoriales, haciendo uso de las categorizaciones de la HRU, lleguen a municipios PDET en donde se implementa el PNIS, pero que al no tener el criterio de focalización veredal o territorial para ese Programa, no se ubiquen o beneficien a las comunidades que se comprometieron con

la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito poniendo en riesgo la costosa intervención realizada a través del PAI familiar (p.p. 331-332).

El informe multipartidista de seguimiento al Punto 4 del A.F. señala dos preocupaciones adicionales: por un lado, la sustitución quedó definida en la HRU de Catatumbo como un problema de seguridad y no de desarrollo sostenible; por el otro, afirma que las iniciativas relacionadas con el tránsito a la economía legal no fueron priorizadas (Comisiones de Paz del Congreso, 2020).

### *Persiste el incumplimiento en el Tratamiento Penal Diferenciado*

Con respecto al Séptimo Informe de Verificación de la Implementación publicado en octubre por esta ST, no hay avances significativos en la Ley al Tratamiento Penal Diferenciado para “pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de uso ilícito” (A.F. 4.1.3.4, pág.108).

Por un lado, cursa trámite en el Congreso de la República el proyecto presentado por el Partido FARC en julio de 2019<sup>52</sup>. Pese a que este proyecto fue aprobado en su primer debate en septiembre de 2019, en este momento está pendiente por discutir la ponencia para el segundo debate. El artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 establece que ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas, por lo que es probable que este proyecto sea archivado.

Por el otro, el Gobierno está preparando un proyecto que espera presentar en esta legislatura que termina en junio de 2021 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

134

Como ya lo ha señalado en anteriores informes la ST, la falta de trámite de este proyecto es un incumplimiento según lo estipulado en el A.F. y en el PMI. Además, no contar con este instrumento normativo es un riesgo en materia de seguridad jurídica para los campesinos inscritos en el PNIS a pesar de su permanencia y cumplimiento con el programa. Esta situación también genera un problema de secuencia, pues hasta no tener establecidos criterios de identificación de pequeños cultivadores, no se garantizará una implementación exitosa del PNIS o de otras estrategias de sustitución en el futuro cercano.

### *Formalización de tierras y PNIS*

Uno de los compromisos del Punto 4 del A.F. es el de acelerar los procesos de formalización de tierras en los términos establecidos en la Reforma Rural Integral (A.F. 1.1.5) en las “áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los

---

<sup>52</sup> Proyecto de Ley S-039/19 “Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4- del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017”

cultivadores y cultivadoras con el PNIS” (A.F. 4.1.3.6, pág.114). A la fecha de corte de este informe no hay datos actualizados y completos que permitan conocer cuántos cultivadores tienen sus derechos de propiedad formalizados.

De acuerdo con información del Gobierno, la estrategia de sustitución contempla entre sus objetivos, la disminución de la informalidad de la tenencia de la tierra mediante el acceso y la formalización de la propiedad rural. Entre las estrategias contempladas “la inclusión de baldíos adjudicables de la Ley 2 de 1959 en sus categorías A, B y C, los predios ubicados en el *búffer* de los 2,5 Km señalados en el decreto 1728 de 2014. Esto teniendo en cuenta que los acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020 de la ANT permiten otorgar derechos de uso en estas áreas” (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020, p. 37).

Además, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– y la DSCI están trabajando para definir posibles zonas de intervención del Programa Formalizar para Sustituir. En total, fueron identificadas 33.558 familias inscritas al PNIS que pueden ingresar al programa Formalizar para Sustituir. 22.694 de estas, pueden entrar por medio de la ruta de adjudicación de baldíos definida en el Decreto Ley 902 de 2017 y 10.864 familias por medio del otorgamiento de contratos de derechos de uso en baldíos inadjudicables (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Para el 2020, un total de 1.500 familias PNIS serán atendidas bajo este modelo: Tumaco (463), Tierralta (400), Puerto Asís (337) y Tibú (300) (DSCI, 2020).

Pese a las proyecciones hechas por la ANT y la DSCI, los rezagos en la implementación del Tema 1: Acceso a Tierras del Punto 1 impactan negativamente la implementación de este modelo.

135

#### *Estrategias alternativas para la sustitución de cultivos de uso ilícito*

Además del PNIS y del programa Formalizar para Sustituir, el Gobierno ha adoptado estrategias alternativas para la sustitución como la estrategia “Hecho a la Medida.

La estrategia “Hecho a la Medida” fue adoptada por la ART por medio de la Resolución No. 27 de 2020 en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2107 de 2019. Por medio de esta estrategia el Gobierno busca acompañar a las entidades territoriales en los procesos de sustitución e implementar proyectos priorizados entre la comunidad, la entidad territorial, el Gobierno nacional y el aportante relacionados con proyectos productivos, asistencia técnica, infraestructura vial y comunitaria y acciones de transformación territorial (CPEC, 2020a). Esta estrategia se enfocará en las familias que no están inscritas al PNIS pero que han manifestado la voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito. A diferencia del PNIS, la financiación de este modelo puede provenir de distintas fuentes: el Sistema General de Regalías, recursos de la Cooperación Internacional, del Sector Privado y del Presupuesto General de la Nación.

El director de la DSCI ha señalado que un valor agregado de esta estrategia es que cada territorio determina las características de la intervención, por lo que el liderazgo

es de los municipios y departamentos (Evento CPEC. 2 años de Paz con Legalidad, 2020).

A la fecha, la DSCI ha trabajado en el “acompañamiento a los gobiernos locales para la instalación de mesas de trabajo con actores locales y representantes de la comunidad, para iniciar la construcción conjunta de la propuesta de sustitución y de contribución para la transformación del territorio” (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020, p. 40). Para octubre, se había avanzado en 10 departamentos y en Cumaribo se firmó el primer “Hecho a la Medida”. Según la CPEC (2020c) este “Hecho a la Medida” busca sustituir 245 ha de cultivos de uso ilícito, involucra a las comunidades en la consecución de recursos y acceso a mercados y estímulos a las economías campesinas y tendrá una inversión inicial de \$4.200 millones.

Como la ST ya lo señaló en su Séptimo Informe, esta estrategia tiene algunas oportunidades y retos.

Entre las oportunidades están: (i) la posibilidad de que familias que no entraron al PNIS puedan sustituir sus cultivos de uso ilícito; (ii) el mayor involucramiento de las entidades territoriales y del sector privado lo que facilitará el acceso a mercados y la participación en las cadenas productivas a los campesinos; (iii) la posibilidad de impulsar iniciativas comunitarias/colectivas y no individuales en contraposición con lo que ha hecho el PNIS a la fecha; y (iv) la posibilidad de implementar iniciativas acordes a las necesidades y características de cada territorio.

136

En cuanto a los retos, es necesario tener en cuenta: (i) a pesar de la instalación de mesas de trabajo con las comunidades objeto de la intervención, según el informe multipartidista de seguimiento al Punto 4 del A.F., la estrategia ha tenido oposición en el Bajo Cauca por ausencia de concertación con las comunidades (Comisiones de Paz del Congreso, 2020); (ii) gran parte de la responsabilidad recae en las alcaldías y gobernaciones, que en muchos casos no cuentan con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo un programa de estos (ST, 2020); (iii) hay un débil liderazgo en su promoción y socialización con las comunidades, que no tienen claridad sobre el alcance de la estrategia (Procuraduría General de la Nación, 2020b); (iv) hay incertidumbre respecto a su financiación. Si bien la CPEC ha señalado que puede recurrir a distintas fuentes, las limitaciones presupuestales, especialmente en el PGN para la implementación de programas de sustitución a cargo de la DSCI son un reto; (v) existe el riesgo de que no haya una planeación integral en la implementación de las iniciativas y que resulten en iniciativas aisladas, sin poca articulación con los demás instrumentos de planeación territorial y que no contribuyan a la transformación territorial.

### 2.1.3. Conclusión

El estado de implementación de este tema no presenta variaciones con relación al Séptimo Informe de Verificación de la ST. Es así que el estado del tema es iniciado con avances, prolongados retrasos en la implementación de la ruta de intervención

del PNIS, tanto en su componente individual como comunitario y en su articulación con la Reforma Rural Integral. En cuanto a la correspondencia, esta es parcial, en la medida en que la implementación del PNIS se ha alejado de la visión integral y “novedosa” que propuso el A.F. y se ha reducido el problema de las drogas ilícitas a un asunto de erradicación de cultivos, lo que deja en un segundo plano la transformación de vida de los campesinos y la transformación productiva de los territorios.

Los avances logrados a la fecha en términos de la articulación del PNIS con la Reforma Rural Integral y con los compromisos relativos a las garantías de seguridad son limitados y no posibilitan la transformación propuesta por el A.F. De hecho, los retrasos y limitaciones en la implementación del Punto 1 obstaculizan en términos de secuencia una adecuada implementación del Punto 4.

Adicionalmente, el deterioro en las condiciones de seguridad en los territorios afectados por cultivos, así como los limitados resultados de las políticas del Gobierno en la materia, impiden una implementación integral y sostenible del PNIS e impactará cualquier modelo alternativo a los establecidos en el A.F. que implemente el Gobierno.

Es posible que en el futuro, una buena articulación del PNIS con la Reforma Rural Integral, que tenga en cuenta una planeación territorial coherente con lo dispuesto en el A.F. pueda impulsar los compromisos de este tema. Es necesario un fortalecimiento del PNIS en términos de la ampliación de la formalización de la tierra para los cultivadores, en términos del acceso a servicios básicos, así como la generación de actividades económicas lo suficientemente competitivas para los campesinos. Es así mismo oportuno, garantizar la participación de las comunidades en la formulación de la Hoja de Ruta Única y en el diseño y puesta en marcha de modelos alternativos de sustitución, lo que podrá aliviar -hasta cierto punto- el peso que recae sobre el PNIS.

137

## **2.2. Tema 2: Prevención del Consumo y Salud Pública**

Parte de las medidas para solucionar el problema de las drogas ilícitas tiene que ver con prevenir el consumo y atender la problemática desde un enfoque de salud pública y de derechos humanos. De esta forma, el A.F. (4.2) dispuso la implementación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que se construyera de forma democrática y participativa. La Política Ruta Futuro, ha sido un avance en la materia en la medida que dispone de acciones para la prevención del consumo de drogas y el tratamiento integral de consumidores con uso problemático de drogas. Como la ST ya lo ha mencionado en sus anteriores informes, los avances en términos de política pública sobre este tema si bien no se han hecho como desarrollo del A.F., guardan coherencia con este.

En el periodo que cubre este informe hubo avances en el cumplimiento de los indicadores del PMI, pero estos no permiten dar cuenta de cambios en el estado de implementación de este tema.

### 2.2.1. Eventos prioritarios

- El Ministerio de Salud persiste en el acompañamiento a las entidades territoriales para implementar el Pilar 1 de la política Ruta Futuro.
- El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el Ministerio de Salud dieron a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas.

### 2.2.2. Análisis

El A.F. dispone la puesta en marcha del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo Drogas Ilícitas que incluye un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), la 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 la materia (A.F. 4.2.1.6).

Como ya lo reportó la ST en su Séptimo Informe de Verificación, el indicador relacionado con la revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas se encuentra con un avance del 100%, por cuenta del lanzamiento de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 del Ministerio de Salud), en enero de 2019. Sin embargo, hay rezagos en la creación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor. La ST no registró avances relacionados con este compromiso en el periodo que cubre este informe. La ficha técnica del indicador asociado a este compromiso en el SIPO no existe por lo tanto no es posible hacer seguimiento. De acuerdo con la información reportada por la Procuraduría General de la Nación (2020b) el Sistema se encuentra en formulación.

138

Respecto a los planes de acción participativos con enfoque territorial, que buscan promover el desarrollo de capacidades de las autoridades locales, hay avances en términos de los espacios de diálogo generados y las asistencias técnicas brindadas. El indicador relacionado en el PMI que se refiere a la asistencia técnica brindada a entidades departamentales en la formulación y ejecución de Planes de Acción Territorial para la prevención y atención del consumo de Sustancias Psicoactivas (lícitas e ilícitas) no ha avanzado en términos cuantitativos desde julio de 2020, pues se mantiene en un nivel de avance del 23,67%. Sin embargo, en el reporte cualitativo del SIPO sí se registran avances en el trimestre julio-septiembre. En este trimestre se realizaron 13 asistencias técnicas, dos espacios de diálogo Nación-Territorio y una asistencia técnica a Consejos Seccionales de Estupefacientes, Comités Departamentales de Drogas y Consejos Departamentales de Salud Mental (SIPO, 2020). Adicionalmente, el Ministerio de Salud junto al Ministerio de Justicia, han realizado el acompañamiento para que el Pilar 1 de la Política Ruta Futuro (sobre Consumo), la Política en Salud Pública integral para la Prevención y la Atención en el Consumo de Sustancias Psicoactivas y el CONPES 3992 “Estrategia para la

Promoción de la Salud Mental en Colombia” sean incorporados en los planes de desarrollo local.

Frente a la atención a los consumidores de sustancias psicoactivas, el indicador relacionado en el PMI reporta un estado de avance del 43,29%, que es el mismo reportado en julio. En términos cualitativos, el SIPO reporta los siguientes avances en el trimestre julio-septiembre: se han atendido en total 36.952 personas, de las cuales 11.880 son mujeres. Esto representa un aumento del 44,5% desde junio cuando se habían atendido 25.574 personas.

El indicador D435 “Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento” aparece en el SIPO con un nivel de avance del 0%. En términos cualitativos, el SIPO reporta que para el 30 de septiembre de 2020 hay una versión final del documento “Sistema de seguimiento y evaluación de la política de salud mental y la política integral de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas”. Según lo reportado en el SIPO se espera empezar con el pilotaje de la estrategia a finales de 2020.

Finalmente, en cuanto al indicador relacionado con la generación de conocimiento en materia de consumo de sustancias psicoactivas, el DANE publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas que se llevó a cabo entre agosto de 2019 y julio de 2020. Entre los resultados están que en 2019, el 33,3% de las personas entre 12 y 65 años sostuvo haber consumido alguna vez en su vida tabaco o cigarrillo; el 84,0%, bebidas alcohólicas; y el 9,7%, alguna sustancia psicoactiva ilegal (DANE, 2020).

### **2.2.3. Conclusión**

El estado de implementación de este tema es iniciado con avances, con retrasos según lo estipulado en el PMI y con correspondencia parcial con el A.F. Al respecto, la ST reitera su preocupación de que el mayor nivel de avance en la materia se concentre en acciones de formulación y diseño de política y no en la ejecución de acciones (ST, 2020).

## **2.3. Tema 3: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**

El A.F. dispuso medidas para dar solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos por medio de “políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3, p. 120) y que permitan desarticular las organizaciones criminales.

### **2.3.1. Eventos prioritarios**

- En octubre el Ministerio de Justicia y el Derecho dio a conocer el borrador del Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024.

### 2.3.2. Análisis

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

De los 13 indicadores que el PMI contempla para este tema, tres no cuentan con ficha técnica en el SIPO, cinco tienen algún grado de avance y cinco se encuentran con registro de cumplimiento del 100%, dos más a los reportados en el Séptimo Informe de Verificación de esta ST.

#### *Judicialización efectiva*

Frente a los tres indicadores relacionados con la judicialización efectiva, el SIPO reporta que respecto al Plan Nacional de Política Criminal, el Ministerio de Justicia llevó a cabo entre julio y septiembre las reuniones para la definición de hitos de implementación que se desarrollan en los lineamientos de la política. Además, en septiembre se llevó a cabo una reunión para articular la política con el proyecto de inversión 2021 de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria (SIPO, 2020). Sin embargo, el reporte cualitativo del indicador también señala que los tiempos previstos para la elaboración del plan de acción se han ampliado “por cuenta de las dinámicas de trabajo interinstitucional, así como por cambios organizacionales en algunas de las entidades del Consejo Superior de Política Criminal” (SIPO, 2020). De acuerdo con el PMI, el Plan debería estar implementado en 2021, cuando vence la meta del indicador.

En octubre se dio a conocer el borrador del Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024 que debe ser aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, Congresistas denunciaron en noviembre que el Consejo lleva un año sin sesionar y que ha delegado las deliberaciones y decisiones al Comité Técnico, lo que “ha llevado a limitar el papel del Consejo, pues únicamente allí se vota por vía de carta virtual sin que exista ninguna deliberación adicional a aquella que dan los delegados en el Comité Técnico” (El Tiempo, 2020c). El Comité Técnico es el que en este momento estaría discutiendo el Plan Nacional de Política Criminal 2020 a 2024, por lo cual, los Congresistas que hicieron la denuncia señalan que es “necesario que el Consejo Superior asuma sus competencias y discuta a profundidad la visión estratégica que orientará el Plan Nacional”. En respuesta, el viceministro de Política Criminal del Ministerio de Justicia afirmó que el Plan está en discusión en el Comité

Técnico y que está a la espera de que los congresistas envíen sus observaciones antes de que escale al Consejo Superior en pleno (El Tiempo, 2020c).

En cuanto a las estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización formuladas, el SIPO reporta que en el tercer trimestre de 2020 hubo avances en la revisión y ajuste del documento “Insumos para la construcción de estrategias focalizadas de Política Criminal en materia de crimen organizado”. Además, inició la implementación de los talleres especializados “estrategias territoriales para el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de prevención, investigación y judicialización” que tienen el propósito de brindar las herramientas para mejorar las estrategias territoriales en los municipios y departamentos con mayores niveles de violencia y presencia de organizaciones criminales. El primer taller se llevó a cabo en el departamento de Arauca (SIPO, 2020).

El tercer indicador relacionado con la judicialización efectiva “porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” no cuenta con ficha técnica en el SIPO por lo que no es posible conocer su avance a la fecha.

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

El PMI contempla tres indicadores relacionados con la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico. El primero de ellos, relacionado con el mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico tiene en el SIPO un cumplimiento del 100% como ya lo señaló esta ST en su Séptimo Informe de Verificación. En total, el Ministerio de Justicia elaboró seis informes relacionados con la cadena de valor del narcotráfico (Procuraduría General de la Nación, 2020b). El último reporte cualitativo relacionado a este indicador es de junio de 2020, cuando fue socializado el estudio “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019” tras la suscripción de un acuerdo entre el Ministerio de Justicia y el Derecho y UNODC. Si bien, los estudios relacionados con el monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia son un avance y un insumo relevante, persiste la necesidad de contar con estudios integrales sobre “el Sistema de Finanzas del Narcotráfico, sobre el uso de los recursos, las estrategias nacionales e internacionales para el lavado de activos, los canales de blanqueo de capitales, los bienes y testafierros y la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado” (Procuraduría General de la Nación, 2020b, pp. 363-364).

El segundo indicador, “campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada” presenta un avance del 75% en septiembre de 2020. Al respecto, el 29 y 30 de octubre se llevó a cabo el Día Nacional Antilavado de Activos como en los años pasados. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (2020b) afirma que “estos eventos no evidencian participación amplia de la ciudadanía, el posicionamiento y difusión masiva de mensajes claros e intención de incidencia” (p. 365), por lo que no podría equipararse como tal a una campaña.

El tercer indicador relacionado, “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” no cuenta con ficha técnica en el SIPO por lo que no es posible conocer su estado de implementación a la fecha.

### *Control de Insumos*

El PMI contempla tres indicadores relacionados con el control de insumos químicos. El primero, que se refiere a una estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos presenta un avance del 100% en el SIPO a octubre de 2020. De acuerdo con el reporte cualitativo, la estrategia se ha implementado a través de un plan operativo anual que es ejecutado por la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas. Además, a septiembre de 2020 estaba en fase de observaciones un decreto para crear el Sistema de Monitoreo Integral de Sustancias Químicas (SIPO, 2020).

El segundo indicador se refiere a estudios y protocolos para identificar usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos. Según el SIPO (2020) en el tercer trimestre de 2020 se hizo el análisis de “los movimientos correspondientes a 49 empresas ubicadas en los departamentos de Cauca, Valle y Nariño que utilizan las sustancias químicas controladas ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, permanganato de potasio, anhídrido acético y cloruro de calcio”.

El tercer indicador: “acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados” reporta en el SIPO un avance del 30% a septiembre de 2020. Para noviembre, estaba programado el despliegue de acciones de “sensibilización, definición de necesidades de información a compartir y concertación de los acuerdos voluntarios de cooperación con la Sociedad Portuaria de Buenaventura, con la empresa importadora de solventes Chemiworld S.A.S., y Ecopetrol” (SIPO, 2020).

142

Según información del Ministerio de Defensa (2020), durante el 2020 aumentó de manera significativa el control de insumos para la producción de drogas, pues la inmovilización e incautación de insumos sólidos aumentó 5,7% al pasar de 42.135 toneladas en 2019 a 44.556 y la inmovilización e incautación de insumos líquidos aumentó 24% al pasar de 6.983 miles de galones a 8.660. Por su parte, la destrucción de laboratorios se redujo 5%, al pasar de 5.494 en 2019 a 5.233 en 2020.

### *Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico*

El PMI cuenta únicamente con un indicador relacionado a la puesta en marcha de la estrategia. Sin embargo, este no cuenta con ficha técnica ni metas en el SIPO. Como lo reporta la Procuraduría General de la Nación (2020b) a la fecha no hay avances específicos en el cumplimiento de este indicador.

### 2.3.3. Conclusión

Verificar la implementación de este tema resulta complejo en la medida en que varios de los indicadores asociados en el PMI no cuentan con ficha técnica en el SIPO. Así mismo, como ya lo ha señalado la ST, en informes anteriores, preocupa que las acciones registradas en este tema se concentran en la formulación y diseño de política y en la realización de estudios técnicos y no en la ejecución de acciones concretas, lo que ha impedido una intervención integral contra la producción y comercialización de narcóticos. Además, la ST no encuentra una coordinación/articulación entre las medidas para solucionar el fenómeno de la producción y la comercialización con otros aspectos de la política de lucha contra las drogas y con las medidas de garantías de seguridad contempladas en el Punto 3.4 del A.F.

En consecuencia, la ST considera que el estado de avance de este tema es iniciado, con avances, algunos retrasos y en correspondencia parcial con lo estipulado en el A.F.

## 2.4. Tema 4: Acción Integral contra las Minas Antipersonal

La descontaminación del territorio de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones sin Explotar –MSE–, Municiones Usadas sin Explotar –MUSE– y Artefactos Explosivos Improvisados –AEI– es fundamental para garantizar una exitosa implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y contribuir a la transformación estructural de los territorios. Si bien, este tema es contemplado en el punto 4 del A.F., no puede perderse de vista su importancia transversal para la implementación integral y sostenible de otros puntos del A.F.

143

### 2.4.1. Eventos prioritarios

- La Convención de Ottawa aprobó extender el plazo de descontaminar la totalidad del territorio nacional afectado por MAP y MUSE hasta diciembre de 2025.
- En lo corrido de 2020 han aumentado las víctimas de MAP y MUSE.

### 2.4.2. Análisis

*Avances en el desminado humanitario*

Los 164 países que hacen parte de la Convención de Ottawa aprobaron la solicitud de prórroga solicitada por el Gobierno nacional para cumplir con la descontaminación de los territorios afectados por MAP y MUSE. La prórroga otorgada es de cuatro años y diez meses, desde el 1 de marzo de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2025 (OACP, 2020a). La aprobación de esta prórroga va en línea con el Plan Estratégico Nacional 2020-2025, “Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos” y con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Como ya lo señaló la ST en su Séptimo Informe de Verificación, la solicitud de prórroga presentada por

el Gobierno nacional responde a la imposibilidad de acceder a zonas contaminadas con presencia de Grupos Armados Organizados –GAO –.

Al 9 de diciembre de 2020 han sido declarados libres de sospecha de MAP y MUSE 432 municipios (60,4%) de los 715 que presentan alguna afectación. Según información del Gobierno Nacional, durante este gobierno se han declarado libres de sospecha 154 municipios. De los 283 municipios restantes, 145 están en operación de desminado (OACP, 2020c), cinco recibieron recientemente la autorización y 133 están aún por priorizar (Revista Semana, 2020a). En los municipios restantes, según información reportada por esta ST en su Séptimo Informe de Verificación, no es posible conocer con exactitud la extensión de la contaminación debido a las restricciones de acceso. Según lo reportado por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (2020), en 166 municipios no se ha avanzado en la descontaminación ni se han realizado encuestas para conocer la extensión del área afectada. También, reporta que según el Gobierno, entre 2024 y 2025, se llevarán a cabo “los esfuerzos para establecer una estimación de la contaminación en estas áreas, lo que sugiere que cualquier espacio libre en los municipios adicionales no se llevarán a cabo sino hasta después del plazo solicitado actual” (p.61). Además, el reporte de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal registró que entre mediados de 2019 y octubre de 2020, grupos Pos FARC y el Ejército de Liberación Nacional –ELN– fabricaron y usaron MAP y MUSE. La Procuraduría General de la Nación (2020a) señaló que la insistencia en el uso de estos artefactos es un factor de riesgo que continúa generando afectaciones colectivas que se han presentado de forma reiterada en regiones como Putumayo, Chocó, el Bajo Cauca, el Catatumbo y la Costa Pacífica nariñense.

144

En el periodo de análisis de este informe, se declararon libres de sospecha 41 municipios<sup>53</sup>. Durante el 2020 la ST registró una desaceleración en la entrega de municipios libres de sospecha, que entre otras cosas puede deberse a la emergencia sanitaria por el COVID-19 que supuso restricciones a la movilidad. De hecho, el informe de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal publicado en noviembre de 2020 confirma la suspensión temporal por este motivo. Entre enero y octubre de 2020 se despejaron 702.629 m<sup>2</sup> mientras que en el mismo periodo de 2019 se despejaron 1.513.039 m<sup>2</sup> (Base de datos de desminado humanitario, Descontamina Colombia, 2020).

<sup>53</sup> El 14 de agosto fueron entregados 16 municipios: Liborina, Maceo, Puerto Berrío, San Jerónimo, Santa Rosa de Osos (Antioquia); El Guamo (Bolívar); San Alberto (Cesar); Morelia (Caquetá); El Calvario (Meta); California, Puerto Wilches (Santander); Chalán, Guaranda, Majagual, Ovejas (Sucre) e Ibagué (Tolima) (OACP, 2020b).

El 9 de diciembre fueron entregados 25 municipios: Carmen de Viboral (Antioquia); San Juan Nepomuseno, Cartagena de Indias (Bolívar); Chiscas, Pesca (Boyacá); Norcasia, Río Sucio (Caldas); La Sierra, San Sebastián (Cauca); Chiriguaná, Chimichagua (Cesar); Neiva, Palermo, (Huila); Linares, Granada, (Meta); Túquerres; Puerres (Nariño); Dolores, Ortega (Tolima); San Juan del Cesar (La Guajira); Durania, Santiago (Norte de Santander) y San Onofre, Santander, Córdoba (Sucre) (OACP, 2020c).

En relación con la implementación del A.F., llama la atención que a la fecha 86 de los 170 municipios PDET no han sido priorizados para el desminado humanitario y 24, aunque fueron asignados fueron suspendidos (Procuraduría General de la Nación, 2020a). En cuanto a los municipios PNIS, 31 se encuentran en intervención.

Pese a los avances reportados por el Gobierno nacional, la Procuraduría General de la Nación (2020a) ha solicitado al Gobierno fortalecer la implementación de la política pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal –AICMA–. De hecho, la Procuraduría señala que “el actual plan estratégico y sus dos planes operativos, no incorporan indicadores, actividades y plazos claros que reflejen de qué manera el país cumplirá con todas las obligaciones para el año 2025” (Procuraduría General de la Nación, 2020).

### *Humanicemos DH*

Frente a Humanicemos DH hay avances importantes relacionados con su entrada en operación. Entre agosto y septiembre fueron certificados los primeros miembros de la organización (Humanicemos DH, 2020). Además, se dio el despliegue de los primeros equipos de Estudio No Técnico –ENT– de Humanicemos DH en Montañita Caquetá el 5 de octubre de 2020. La misión de estos equipos es identificar áreas contaminadas por MAP y MUSE. Durante este despliegue, se identificaron las primeras áreas peligrosas en la vereda Unión Cordillera de La Montañita (Fondo Europeo para la Paz, 2020).

145

En diciembre, en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI–, se acordó tomar medidas para acelerar las labores de desminado humanitario con aporte del Componente FARC para que este último avance en el suministro de información sobre la ubicación de las minas antipersonal (CPEC, 2020h).

### *Aumentan las víctimas por MAP y MUSE en el 2020*

En cuanto a las víctimas de MAP y MUSE, entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2020 Descontamina Colombia registró un total de 150 víctimas, 56 de las cuales pertenecen a la fuerza pública y 94 son civiles. De estas víctimas, 22 murieron y 128 resultaron heridas. 11 de las víctimas eran mujeres, 18 eran menores de edad y 34 sufrieron el accidente mientras realizaban labores de erradicación de cultivos de uso ilícito. Esta cifra representa un aumento del 36,4% con respecto al mismo periodo de 2019 cuando se registró un total de 110 víctimas.

Persiste la alta concentración de los incidentes de MAP y MUSE. Entre enero y octubre de 2020 las víctimas se concentraron en 37 municipios de diez departamentos. Los municipios con mayor número de víctimas son: Tumaco, Nariño (27), Puerto Caicedo, Putumayo (9), Magüí, Nariño (9), Tarazá, Antioquia (8), Dabeiba, Antioquia (8), Frontino, Antioquia (7), Teorama, Norte de Santander (7),

Roberto Payán, Nariño (7), Ábrego, Antioquia (6) y Tibú, Norte de Santander (5) (Base de datos de víctimas de MAP y MUSE, Descontamina Colombia, 2020).

### 2.4.3. Conclusión

En términos generales la implementación de este tema inició a tiempo y se mantiene dentro de los plazos establecidos, presenta avances importantes y está en correspondencia total con el A.F. Pese a los resultados de la política de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, preocupa el persistente uso de estos artefactos por parte del ELN y Grupos Armados Organizados, así como la imposibilidad del Gobierno de acceder a ciertos territorios. Esto impide que mejore el ritmo de implementación de este tema y que además se garanticen las condiciones de seguridad necesarias para la implementación de otros puntos del A.F.

Fortalecer la política pública y acelerar la intervención, así como el despliegue de Humanicemos DH son acciones transversales que contribuirán a la implementación de todos los puntos del A.F. y que además brindarán garantías de no repetición a las comunidades afectadas.

## 3. Oportunidades de Mejoramiento

### *PNIS - PISDA*

- Como lo ha señalado la ST en informes previos, es necesario hacer una evaluación del PNIS y de su articulación con otros programas con el fin de establecer si es necesario reestructurar el programa, lo que implicaría hacer un nuevo costeo y evaluación del alcance del mismo, así como definir la transición al mismo.
- El PNIS debe ir más allá de los beneficios individuales dados a las familias inscritas en el programa y materializar la oferta de bienes y servicios dirigidos a la sustitución productiva en las regiones focalizadas por el PNIS. Esto garantizará una implementación basada en el enfoque territorial y en el desarrollo integral de esas regiones.
- Es importante fortalecer la articulación PNIS-PDET para que esta no se quede en un cruce de iniciativas para llevarlo a una programación del desarrollo territorial integrándose a la sustitución de cultivos sostenible. Es además necesario garantizar la focalización geográfica de las intervenciones en los núcleos veredales priorizados por el PNIS.
- Nuevamente, la ST hace un llamado a fortalecer la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS como “escenario de diálogo, orientación, evaluación y monitoreo de la gestión e implementación del PNIS” (Art.2.2.5.1.1, Decreto 362 de 2018). Así mismo, insta a que las instancias de gestión y coordinación contemplados para el nivel territorial sirvan para la deliberación, planeación y seguimiento comunitario al PNIS. Es prioritario que las comunidades participen en todas las etapas de implementación del programa.

- Es necesario impulsar la participación de las comunidades en el diseño, formulación y ejecución de modelos alternativos de sustitución de cultivos como los “Hechos a la Medida” para que las iniciativas propuestas coincidan con las expectativas de transformación territorial de las comunidades.

#### *Consumo y salud pública*

- La ST considera necesario acelerar la implementación del sistema de seguimiento a las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, lo que permitirá monitorear las acciones que se adelantan en materia de prevención del consumo y atención y rehabilitación a los consumidores y así evaluar la efectividad de las políticas de gobierno.
- Es además prioritario crear el Sistema Nacional de Atención a Consumidores que es un compromiso explícito del A.F.
- Como ya lo hizo en su Séptimo Informe de Verificación, la ST reitera la necesidad de que la implementación de la Hoja de Ruta Única y su articulación con los PISDA focalice y priorice acciones para la atención de consumidores de sustancias psicoactivas en las regiones PDET.

#### *Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos*

- La ST considera prioritario acelerar la puesta en marcha del Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024 y garantizar que este se articule con la Política Ruta Futuro y con el acuerdo de garantías de seguridad que establece el numeral 3.4 del A.F. en particular, en coordinación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

147

#### *Acción integral contra MAP y MUSE*

- La plena articulación del AICMA con otras políticas y programas de implementación del A.F. como lo dispone el Plan Estratégico 2020-2025 es una oportunidad para que el Gobierno ejecute una acción coordinada en los territorios más afectados por el conflicto.
- La ST considera necesario revisar los criterios de inclusión de víctimas de MAP y MUSE en la medida en que las víctimas son contabilizadas por el Gobierno es muy distinta a la medición de organizaciones internacionales. Esto impide una implementación adecuada de la oferta institucional de atención a víctimas de MAP y MUSE.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asuntos Legales. (2020). Aspersión aérea con glifosato en el país dependerá exclusivamente del Consejo de Estupefacientes. 9 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/aspersion-aerea-con-glifosato-en-el-pais-dependera-exclusivamente-del-consejo-de-estupefacientes-3099551>
- CEPDIPO (2020). Cuadernos de la Implementación 7. La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho. Bogotá. Mayo 2020. Recuperado de: <https://cepdiipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-07-la-solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas-en-entredicho/>
- Comisiones de Paz del Congreso. (2020). ¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas? Retos y Recomendaciones. Informe 05: seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. Septiembre 2020. Recuperado de: [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_bcd7ecdb44a14de7859839cf849c35cb.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_bcd7ecdb44a14de7859839cf849c35cb.pdf)
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020a). Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Agosto 7 de 2018 - Septiembre 30 de 2020. 25 meses. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020b). Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Agosto 7 de 2018 - Octubre 31 de 2020. 26 meses. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020c). “Confiamos en que Vichada estará libre de cultivos ilícitos en el 2021”, dice Consejero Emilio Archila en Cumaribo. 20 de octubre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1545/confiamos-en-que-vichada-estara-libre-de-cultivos-ilicitos-en-el-2021-dice-consejero-emilio-archila-en-cumaribo/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020d). El Dovia firmó el PISDA para ser territorio libre de cultivos ilícitos. 19 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1573/el-dovio-firmo-el-pisda-para-ser-un-territorio-libre-de-cultivos-ilicitos/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020e). Ipiiales firma PISDA para combatir la ilegalidad. 27 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1589/ipiales-firma-pisda-para-combatir-la-ilegalidad/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020f). La paz con Legalidad llega a Guainía: Barrancominas da el paso a la sustitución de cultivos ilícitos con la firma del PISDA. 9 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1566/la-paz-con-legalidad-llega-a-guania---barrancominas-da-el-paso-a-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-con-la-firma-del-pisda/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020g). La Paz con legalidad sigue avanzando: en Rosas, Cauca se firmó el PISDA, como plan de

desarrollo que apoya la lucha contra los cultivos ilícitos. 29 de octubre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1557/la-paz-con-legalidad-sigue-avanzando-en-rosas-cauca-se-firmo-el-pisda-como-plan-de-desarrollo-que-apoya-la-lucha-contra-los-cultivos-ilicitos/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020h). Prorrogado hasta enero de 2022 seguimiento a la implementación del Acuerdo. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1621/prorrogado-hasta-enero-de-2022--seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020i). Sigue la marcha de los PISDA Plan Alternativo de Sustitución de Cultivos llega a Dagua, Valle. 26 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1583/sigue-la-marcha-de-los-pisda--plan-alternativo-de-sustitucion-de-cultivos-llega-a-dagua-valle/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020j). Sustitución de cultivos avanza en Cauca ¡El PISDA de Piamonte Cauca ya es un hecho! 27 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1587/sustitucion-de-cultivos-avanza-en-cauca---el-pisda-de-piamonte-cauca-ya-es-un-hecho/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). Evento: 2 Años de Paz con Legalidad. Sustitución de cultivos y PDET, Colombia 2035. Disponible en Facebook Live: <https://www.facebook.com/posconflictoco/videos/999270777247512/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). Solicitud de Información. Radicado No. OFI20-00253305 / IDM 13030000.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2020). Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas –ENCSPA–. Resultados 2019. 6 de agosto de 2020. Presentación. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/presentacion-encspa-2019.pdf>

Descontamina Colombia. (2020). Base de datos de Víctimas por MAP/MUSE. Actualizado a: 31 de octubre de 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia. Actualizado a 31 de octubre de 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-dh>

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI–. (2020). Sustitución de cultivos. Presentación. Recuperado de: [https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono\\_compressed.pdf](https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono_compressed.pdf)

El Espectador. (2020a). En el Congreso pretenden regular el mercado de hoja de coca y sus derivados. 25 de agosto de 2020. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/en-el-congreso-pretenden-regular-mercado-de-hoja-de-coca-y-sus-derivados/>

- El Espectador. (2020b). ¿Qué hay detrás de los choques por erradicación de cultivos ilícitos en Santander de Quilichao? 31 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/que-hay-detras-de-los-choques-por-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-en-santander-de-quilichao/>
- El Espectador. (2020c). Sin intentar sustitución voluntaria, Ejército no puede erradicar coca en Cauca. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/sin-intentar-sustitucion-voluntaria-ejercito-no-podra-erradicar-forzadamente-cultivos-en-cauca/>
- El Morichal. (2020). Las obras que contempla el PISDA de Barrancominas. 2 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://elmorichal.com/2020/12/02/las-obras-que-contempla-el-pisda-de-barrancominas/>
- El Tiempo. (2020a). A 23.000 hectáreas de cumplir la meta de erradicación forzada de coca. 17 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/erradicacion-forzada-meta-para-el-2020-va-en-un-82-por-ciento-549465>
- El Tiempo. (2020b). Duro pulso por posible regreso de aspersión aérea de cultivos ilícitos. 3 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/cultivos-ilicitos-duro-pulso-por-posible-regreso-aspersion-aerea-545818>
- El Tiempo. (2020c). Los puntos clave del plan de política criminal del Estado hacia 2024. 7 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/puntos-clave-del-borrador-del-plan-de-politica-criminal-del-estado-2020-2024-547579>
- Fondo Europeo para la Paz. (2020). Reincorporados inician labores de desminado en Caquetá. 2 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/reincorporados-inician-labores-de-desminado-humanitario-en-caqueta/>
- Gobernación de Valle del Cauca. (2020). El municipio de Bolívar consolida el proceso para ser un territorio libre de cultivos ilícitos, con apoyo de la Gobernación del Valle y la nación. 19 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/68555/el-municipio-de-bolivar-consolida-el-proceso-para-ser-un-territorio-libre--de-cultivos-ilicitos-con-apoyo-de-la-gobernacion-del-valle-y-la-nacion/>
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (Noviembre 24, 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [En línea] disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)
- International Campaign to ban Landmines. (2020). Landmine monitor 2020. 22nd annual edition. Noviembre 2020. Recuperado de: <http://www.the-monitor.org/media/3168934/LM2020.pdf>
- La Opinión. (2020). Gobierno espera tener protocolo de aspersión con glifosato este año. 16 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/colombia/gobierno-espera-tener-protocolo-de-aspersion-con-glifosato-este-ano-202680>

- Ministerio de Defensa. (2020). Logros en la política de defensa y seguridad. Diciembre 2020. Presentación. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/e-studios-sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/e-studios-sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/sidco>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–. (2020a). Atención: Convención de Ottawa aprueba más de 4 cuatro años de prórroga a Colombia para la eliminación de minas antipersonal. 20 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/atencion-convencion-de-ottawa-aprueba-mas-de-4-cuatro-anos-de-prorroga-a-colombia-para-la-eliminacion-de-minas-antipersonal>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–. (2020b). Gobierno Nacional entrega 16 nuevos municipios libres de contaminación por Minas Antipersonal. 14 de agosto de 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/gobierno-nacional-entrega-16-nuevos-municipios-libres-de-contaminacion-por-minas-antipersona>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–. (2020c). Gobierno del Presidente Iván Duque completa la entrega de 154 municipios declarados libres de sospecha de minas antipersonal. 9 de diciembre de 2020. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Presidente-Ivan-Duque-completa-entrega-154-municipios-declarados-libres-sospecha-minas-antipersonal.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. (2020a). Informe de seguimiento a la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal –AICMA–. Septiembre de 2020. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021\\_09\\_2020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021_09_2020(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2020b). Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- Radio Santa Fe. (2020). Cultivadores de hoja de coca atacaron con machetes a soldados del Ejército para impedir erradicación forzosa. 10 de septiembre de 2020. Recuperado de: <http://www.radiosantafe.com/2020/09/10/518235/>
- Revista Semana. (2020a). Así se descontamina Colombia. 9 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://semanarural.com/web/articulo/asi-se-descontamina-colombia/1704>
- Revista Semana. (2020b). Exigen de nuevo la suspensión de la audiencia sobre la aspersión con glifosato. Semana Sostenible. 8 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/exigen-de-nuevo-la-suspension-de-la-audiencia-sobre-aspersion-con-glifosato/58088>

- Revista Semana. (2020c). Polémica por fallo que permite socialización sobre aspersión aérea con glifosato. Semana Sostenible. 26 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/polemica-por-fallo-que-permite-socializacion-sobre-aspersion-aerea-con-glifosato/56901>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (2020). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 22 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- SIIPO. (2020). Consulta al Sistema de Integrado de Información para el Posconflicto 2.0. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2021. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Sinergia. (2020). Consulta a los avances del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Recuperado de: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>
- UNODC (2020). Informe Ejecutivo PNIS No. 22. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención inmediata – componente familiar. Fecha de corte de información: 31 de agosto de 2020. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe Ejecutivo No. 22 .pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_Ejecutivo_No._22.pdf)
- Vélez, M & Restrepo, D. (2020). Mucha plata y pocos avances: así va la política antidrogas en Colombia. Pacifista. 4 de agosto de 2020. Recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/mucha-plata-y-pocos-avances-asi-va-la-politica-antidrogas-en-colombia/>
- Verdad Abierta. (2020). La tutela, estrategia contra erradicación forzada de hoja de coca. 6 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/la-tutela-estrategia-contra-erradicacion-forzada-de-hoja-de-coca/>
- Western Hemisphere Drug Policy Commission. (2020). Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission. 1 de diciembre de 2020. Washington D.C. Recuperado de: <https://foreignaffairs.house.gov/cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933f-b15e535fa103/AA2A3440265DDE42367A79D4BCBC9AA1.whdpc-final-report-2020-11.30.pdf>
- White House. (2020). Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2021. 16 september 2020. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-determination-major-drug-transit-major-illicit-drug-producing-countries-fiscal-year-2021/>

## INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”

El Punto 5 sobre “Víctimas” está compuesto por el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición —SIVJNR—, conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad —CEV—, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas —UBPD— y la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP—, las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado y los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos —DDHH—.

Durante los meses de agosto a noviembre de 2020 el SIVJNR sigue reportando avances en su implementación relacionados con el funcionamiento de las tres nuevas entidades. Sin embargo, la pandemia, el deterioro de la seguridad en los territorios y los ataques políticos y mediáticos, especialmente a la JEP y a la CEV, se constituyeron en obstáculos para el cabal desarrollo de su mandato. Durante este periodo la virtualidad siguió siendo el medio de trabajo por excelencia, mientras se comenzaron a abrir paulatinamente las oficinas del nivel nacional y territorial y se comenzaron a hacer algunos encuentros, salidas de campo y reuniones guardando los protocolos de bioseguridad.

En el componente de verdad, en relación con la CEV, se destaca la continuidad de la recepción de informes, el desarrollo de actividades virtuales en el marco del diálogo social y el alistamiento para la presentación del informe final y sus recomendaciones. Sin embargo, las dificultades de seguridad en los territorios y los obstáculos puestos por algunas entidades del Estado para la entrega de información considerada reservada pueden convertirse en barreras importantes para la elaboración del informe final. Se analiza positivamente la intención de diversos actores de presentar versiones ante la Comisión como forma de contribuir a la verdad de lo acaecido en el conflicto armado. Por su parte, la UBPD continuó recibiendo informes de diversos sectores y regiones del país, desarrolló acciones en varios cementerios del país -en algunos casos de manera articulada con la JEP-, trabajó en la recuperación de varios cuerpos aún sin identificar y contribuyó en la articulación con otras entidades y organizaciones sociales a impulsar la entrega de 97 personas desaparecidas. No obstante, aún no se cuenta con el cronograma y plan de acción del PNB, se reportan avances parciales en relación con los planes regionales de búsqueda, la consolidación del Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas —RNF—; aunque algunas organizaciones de víctimas continúan siendo críticas de su gestión. Tampoco se conoce información sobre avances en la búsqueda de combatientes desaparecidos ni de casos individuales.

En el componente de justicia, la JEP continúa recibiendo informes y trabajando en los 7 macro casos abiertos hasta el momento. En particular en este cuatrimestre se registran avances importantes en los casos 001 (Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP), 003 (Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado) y 007 (Reclutamiento y utilización de niñas y niños

en el conflicto armado). Se destaca dentro de este periodo la consolidación de una línea estratégica de acción a partir de la expedición de medidas cautelares en diferentes temas, entre estos: protección a cementerios y búsqueda de personas desaparecidas forzosamente, protección a excombatientes y cuidado de la memoria. Esta ST, no obstante, advierte preocupaciones por la no aprobación del presupuesto completo solicitado para 2021, la continuidad de personas privadas de la libertad, los exmiembros de FARC a quienes aún no se resuelve su situación y las continuas acciones desarrolladas por el partido de gobierno y el Gobierno Nacional para desprestigiar su trabajo, modificar su mandato y/ derogarla. Se identifica como oportunidad los reconocimientos tempranos hechos por la antigua guerrilla de las FARC a la JEP y el interés de diferentes actores que participaron en la guerra por brindar verdad ante el SIVJRNR.

En relación con las medidas de reparación integral se subraya la extensión de la vigencia de la ley 1448 de 2011 por 10 años más, hasta 2031. No obstante, se mantiene la deuda de modificación y adecuación participativa de la política nacional de reparación integral a víctimas. También preocupa la percepción que tienen las organizaciones y las víctimas respecto a la falta de avances concretos en las medidas específicas acordadas en el A.F. sobre reparación colectiva, rehabilitación, retornos y restitución de tierras. Otro asunto problemático es la actual disputa entre el Gobierno Nacional y FARC alrededor de la custodia de los bienes incluidos en su inventario que tienen como fin la reparación y las dificultades para su saneamiento y monetización.

Frente a las Garantías de no Repetición incluidas en este punto se registran avances en la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz convocada por la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, esta ST advierte que aún no se concluye el Plan Nacional de Acción en DD. HH; lo que indica otra deuda pendiente del Gobierno Nacional que, ante un contexto de continuidad en las violaciones a los DD. HH. en los territorios, puede tener una mayor repercusión en la vida e integridad de las comunidades.

154

## 1. Contexto general

El SIVJRNR que durante meses trabajó de manera remota y virtual, ha comenzado a reactivar actividades presenciales buscando mantener protegidos del COVID-19 a funcionarios, víctimas y demás intervinientes. Los impactos en cambios de cronograma y metas para las entidades del Sistema aún están por verse; sin embargo, estas mantienen su empeño por minimizar los efectos y continuar su labor con los menores traumatismos posibles.

La CEV mantuvo la decisión de terminar su trabajo en noviembre de 2021, pese a la pandemia, aunque modificó sus planes estratégicos y operativos de 2020 para dar cuenta del informe final en el tiempo exigido constitucionalmente. La JEP, que había suspendido audiencias y términos procesales, ha comenzado a desarrollar algunas de ellas virtualmente y espera seguir retomando la presencialidad en la medida en que las condiciones de la pandemia lo permitan. Esto ha significado que audiencias que esperaban ser masivas se suspendieran (particularmente aquellas que

implicarían la participación de víctimas) y muchas, en las que comparecientes debían estar presentes, se hicieron virtualmente. En relación con el avance en los macro casos, los magistrados señalan las dificultades por el aislamiento social pero mantienen las expectativas por arrojar resultados concluyentes en los próximos meses con escritos de acusación en dos de los casos. Por su parte la UBDP adaptó su trabajo para continuar avanzando en la fase de investigación, aunque algunas de sus acciones en terreno tuvieron que ser suspendidas. La UARIV, también por su parte, mantuvo su trabajo con las víctimas de manera virtual y adaptó sus estrategias de acompañamiento y ayudas humanitarias a las contingencias de la pandemia y el surgimiento de nuevas necesidades de las víctimas, previamente no contempladas.

En lo que se refiere a Víctimas, la financiación de las entidades que hacen parte del SIVJNR, se mantuvo estable con ligeros incrementos del año 2020 a 2021.

**Tabla 1: Presupuesto JEP 2020-2021**

Año	JEP			CEV			UBPD		
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%
<i>Funcionamiento</i>	201.713.900.000	211.590.800.000	4,60	60.557.900.000	75.832.300.000	20,14	68.094.500.000	73.983.300.000	7,95
<i>Inversión</i>	115.136.795.183	119.157.487.686	3,37	35.266.909.346	41.159.792.190	14,31	51.957.165.888	53.905.707.500	3,61
<i>Total</i>	316.850.695.183	330.748.287.686	4,20	95.824.809.346	116.992.092.190	18,09	120.051.665.888	127.889.007.500	6,13

**Fuente:** Elaboración propia con base en (*MinHacienda, 2019*) (*MinHacienda, 2020*)

Si bien no se puede hablar de un recorte presupuestal en el caso de la JEP por cuanto el presupuesto de inversión aprobado para 2021 tiene un incremento del 3% con relación al de 2020, la asignación es inferior a lo solicitado originalmente para 2021. Ello, a juicio de esta Jurisdicción, significaría desfinanciar algunas de sus necesidades críticas (JEP, 2020a). Según esta entidad, desde el inicio no le fueron asignados \$88 mil millones solicitados en el anteproyecto, sin embargo y en consideración con las afectaciones de la pandemia a la economía nacional, esta modificó su solicitud de adición presupuestal a \$30 mil millones pero no fue avalada por el Gobierno Nacional y, por tanto, tampoco fue aprobada por el Congreso de la República (Prs 232-2020, 2020). Tampoco fue aprobada una moción de adición presupuestal de cerca de \$34 mil millones que se hizo en el debate en el Congreso<sup>54</sup>. Esta afectación al presupuesto

<sup>54</sup> Durante el debate de aprobación del presupuesto el representante Cambio Radical, José Daniel López, presentó junto a otros congresistas, esta adición presupuestal que finalmente no fue aprobada. (El Espectador, 2020a).

requerido por la JEP impactaría especialmente programas de protección a las víctimas, testigos y procesados; programas de participación, atención y representación judicial a víctimas y procesos para garantizar una justicia más ágil y digitalizada<sup>55</sup> (JEP, 2020b). Por esta razón, señala la JEP, se desarrollan ejercicios de redistribución del presupuesto y un permanente seguimiento a la ejecución de tal suerte que le permita tomar decisiones a la Secretaría Ejecutiva (Prs 232-2020, 2020).

Por su parte la UBPD sufrió una disminución respecto a lo solicitado en el anteproyecto para gastos de funcionamiento por cerca de \$6 mil millones, lo cual podría afectar la adquisición de bienes y servicios principalmente relacionados con la sede principal y asuntos de gasto de personal, donde se deberán hacer redistribuciones y monitoreos en la medida en que se vaya ejecutando el gasto y solicitando, de ser necesario, los recursos faltantes. Esta entidad subraya que es necesario, en cualquier caso, incrementar en un 20% los rubros asignados a adquisición de bienes y servicios, por cuanto los asignados resultan insuficientes. En relación con el presupuesto de inversión, la UBPD considera que el monto asignado es oportuno y está acorde a las necesidades misionales (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

En la política de asistencia, atención y reparación a víctimas se identifican pocas variaciones en el presupuesto presentado para 2021, con excepción de las medidas de asistencia y atención. El proyecto asigna un monto general de \$16,1 billones<sup>56</sup>, distribuido así:

---

<sup>55</sup> Los recursos faltantes son: (i). \$19.614 millones para el programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes en la JEP, tarea que está a cargo de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA); (ii). \$4.100 millones para la representación y atención a víctimas en los procesos judiciales y en el de acreditación; y (iii). \$6.300 millones para disponer de una justicia más transparente y ágil, al servicio de las víctimas, los intervinientes en los procesos y la sociedad en general. (Prs 232-2020, 2020).

<sup>56</sup> “De este total, \$9,7 billones (60%) se apropian a través del SGP para ser ejecutados directamente por las entidades territoriales y brindan a la población de víctimas acceso a educación básica, primaria y secundaria y al Régimen Subsidiado de Salud; \$4,7 billones (29%) corresponden a recursos para inversión del PGN; \$0,7 billones (4,2%) al Fondo de Reparación y los \$ 1,1 billones restantes (6,8%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, gastos por tributos, multas sanciones e intereses de mora y transferencias distintas al Fondo de Reparación) dentro de las entidades del orden nacional, destinados a la operación de los programas de víctimas. Así las cosas, el PGN aportará para la vigencia 2021, la suma de \$6,4 billones entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento de las entidades del orden nacional, lo cual representa el 40% de la asignación total para víctimas”.

**Tabla 2. Distribución de la política de víctimas 2020-2021.**

<i>Política de asistencia, atención y reparación a víctimas</i>			
<b>Medida o componente</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>%</b>
<i>Asistencia</i>	9.478.290.000	10.021.987.000	5,42%
<i>Atención</i>	1.167.017.000	1.043.387.000	-10,6%
<i>Reparación</i>	3.811.384.000	3.861.244.000	1,29%
<i>Otros</i>	1.209.109.000	1.185.207.000	-1,97%
	15.665.800.000	16.111.825.000	2,76%

**Fuente:** Elaboración propia con base en (*MinHacienda, 2020*)

Mayor inestabilidad se presenta con las políticas y programas específicos. Mientras algunos aumentan sus presupuestos (como la política de Restitución de Tierras, Rehabilitación, Reparación Colectiva y Garantías de No repetición), otros los ven reducidos (como la política de Indemnización y Retornos y Reubicaciones).

**Tabla 3. Distribución de programas y políticas específicas de víctimas 2020-2021.**

<b>Política o programa</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>%</b>
<i>Restitución</i>	307.805.000	331.164.000	7,05%
<i>Rehabilitación</i>	10.265.000	23.647.000	56,6%
<i>Rep. Colectiva</i>	9.004.000	65.995.000	86,4%
<i>Indemnización</i>	1.196.287.000	1.148.565.000	-3,98%
<i>Retornos y reubicaciones</i>	178.102.000	73.240.000	-58,9%
<i>Garantías de no repetición</i>	48.811.000	50.133.000	2,63%

**Fuente:** Elaboración propia con base en (*MinHacienda, 2019*) (*MinHacienda, 2020*)

También las entidades encargadas de estas materias sufrirían algunas leves variaciones en 2021. Así, el presupuesto de la UARIV aumenta en un 3,02%, el de la URT aumenta en 4,44% y el del CNMH se reduce en -5,88%.

**Tabla 4. Presupuesto UARIV, URT, CNMH 2020-2021.**

Año	UARIV			URT			CNMH		
	2020	2021	%	2020	2021	%	2020	2021	%
Funcionamiento	743.792.00 0.000	765.042.00 0.000	2, 77	54.519.82 3.000	60.370.48 2.000	9, 69	13.146.0 00.000	12.994.2 00.000	- 1, 15
Inversión	1.292.691. 207.745	1.334.909. 993.686	3, 16	201.886.8 73.730	207.943.4 79.942	2, 91	32.562.9 91.865	30.176.3 57.503	- 7, 32
Total	2.036.483. 207.745	2.099.951. 993.686	3, 02	256.406.6 96.730	268.313.9 61.942	4, 43	45.708.9 91.865	43.170.5 57.503	- 5, 55

Fuente: Elaboración propia con base en (MinHacienda, 2019) (MinHacienda, 2020)

El traslado de estas asignaciones aún debe pasar por la capacidad del Gobierno Nacional de financiar este presupuesto global, que a juicio de algunos expertos podría estar desfinanciado por cerca de \$38 billones (Portafolio, 2020). En cualquier caso, en materia económica, las restricciones presupuestales en razón a las medidas para mitigar el contagio, más la voluntad política del actual gobierno nacional, serán determinantes para la implementación del SIVJNR en 2021.

En cuanto a las discusiones políticas entorno al funcionamiento del sistema, se han realizado debates alrededor del compromiso con la “verdad”. Mientras sectores cercanos al Gobierno Nacional, que se han opuesto al A.F., reclaman un mayor compromiso por parte de las FARC para entregar verdad y someterse a la justicia, a su vez se muestran escépticos ante las confesiones que hacen algunos de sus miembros. Paralelamente, algunas entidades rehúsan a entregar información a la CEV y se sigue poniendo en entredicho la legitimidad del SIVJNR y, en particular, los hallazgos que puedan arrojar frente al conflicto. Por ello, este informe a la vez que analiza los avances y obstáculos dentro del periodo de estudio verificando si **el funcionamiento del SIVJNR está contribuyendo efectivamente a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral**, también indaga por los debates alrededor de la verdad y la justicia y los desafíos que conlleva el avance en la implementación del A.F.

158

## 2. Análisis por Tema

### 2.1. Tema 1: Verdad

#### 2.1.1. Subtema 1: Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición —CEV— (5.1.1.1).

##### 2.1.1.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

La Comisión de la Verdad continúa su trabajo en medio de las limitaciones surgidas de la pandemia, el mantenimiento de las violencias y el conflicto armado, así como en

medio de varios desafíos relacionados con la búsqueda de la verdad y el reconocimiento de responsabilidades. En el mes de septiembre fue elegido Leyner Palacios como nuevo Comisionado de la Verdad, en reemplazo de la Comisionada Ángela Salazar quien falleció a causa del COVID-19 el 7 de agosto de 2020 (CEV, 2020a).

Es importante mencionar que la CEV creó un espacio de rendición de cuentas en el que recalcó el impacto de la continuidad de las violencias en el territorio nacional, en particular sus implicaciones para el proceso de aporte a la verdad y el cual requiere de la existencia de un contexto de seguridad y protección para las víctimas, comparecientes y testigos (CEV, 2020b). Se subraya que el 7 de octubre en zona rural del municipio de San Vicente del Caguán, un equipo de la CEV junto a una comitiva más amplia sufrió un ataque que terminó con la incineración de un vehículo perteneciente a Naciones Unidas, con las amenazas al personal y con la obstrucción a su libre desplazamiento (CEV, 2020c). De otro lado, la CEV denunció públicamente un posible acto de corrupción al interior de la entidad, advertido por la Contraloría General en una auditoría de rutina, y anunció el desarrollo de las investigaciones correspondientes (El Tiempo, 2020a)<sup>57</sup>.

El confinamiento derivado de la pandemia también generó un impacto importante en las labores de la CEV, lo que implicó la realización de una serie de ajustes a la metodología y adecuaciones que modificaron el curso planeado por el pleno de comisionados en los planes de trabajo. Con el propósito de minimizar los impactos, fue adoptada la modalidad de trabajo en casa y se suspendieron las actividades presenciales en las sedes territoriales, creando estrategias para mantener la comunicación y confianza con los sectores sociales en particular con los pueblos étnicos. Además, se amplió la plataforma de diálogo y se replanteó el plan estratégico institucional y el plan operativo anual. Esta última medida significó reducir el tiempo que estaba destinado para realizar entrevistas y recoger testimonios, hacer ejercicios de priorización, adoptar herramientas para realizar algunas a distancia y avanzar más rápidamente en los procesos de contraste y análisis de la información recolectada.

A juicio de la CEV se ha logrado hacer frente a las restricciones del confinamiento mediante la adopción de herramientas tecnológicas y la creación de dos nuevos grupos de trabajo: uno para la elaboración del informe final y otro para trabajar sobre el legado. También se realizaron ajustes a proyectos de cooperación para adaptarlos a la situación actual y adecuarlos a las capacidades operativas para la realización de procesos y espacios misionales para el segundo semestre de 2020. Para ello, estructuraron su labor en cuatro líneas de trabajo (CEV, 2020d):

*a. Hacia el informe final:* Mediante esta línea, la CEV busca “Explicar lo que ocurre en el conflicto armado interno, promoviendo su comprensión y la satisfacción del derecho

---

<sup>57</sup> Al respecto se conoció que una funcionaria podría estar involucrada en la falsificación de la firma del Secretario General en al menos dos contratos por un valor cercano a 546 millones de pesos. Tras este suceso se ordenó una auditoría para revisar 604 contratos más de cerca de 20 mil millones de pesos.

a conocer la verdad de las víctimas y de la sociedad para asumir la responsabilidad de la gravedad y el dolor vivido, y las transformaciones necesarias para la Convivencia y la No Repetición” (CEV, 2020e). Durante los meses de agosto a noviembre en esta línea la comisión trabajó en la recolección de testimonios, recepción de informes, encuentros por la verdad y espacios de escucha, entre otras actividades<sup>58</sup>.

*b. Hacia la apropiación social del informe final y sus recomendaciones:* Con esta línea se espera “Promover la apropiación social del proceso de esclarecimiento de la verdad, de reconocimiento de responsabilidades, de promoción de la convivencia y de no repetición del conflicto armado interno, así como del Informe Final, a través del diálogo social y la participación” (CEV, 2020b). Durante el periodo de este informe la Comisión actualizó documentos metodológicos, realizó encuentros territoriales y se desarrolló espacios para la formulación de recomendaciones para la no repetición, entre otras<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> En lo que va corrido del año se recolectaron 3.027 testimonios, se hizo una alianza con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA– para el esclarecimiento de la verdad, y se está en la fase preparatoria de 12 espacios de escucha con víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos. Colombia Diversa entregó el informe titulado: ¿Quién nos va a contar?, el cual documenta 30 historias de víctimas de crímenes por discriminación, y solicitó a la CEV la apertura de un capítulo sobre la violencia contra las personas LGTB (El Tiempo, 2020b), a su vez, la Universidad Nacional de Colombia presentó el informe ‘Memorias de la Universidad Nacional y el conflicto armado (1958-2018) (CEV, 2020f). Se realizó un Foro sobre la Fuerza Aérea Colombiana y sus aportes a la verdad en la que se renovó la invitación a la FAC para hablar sobre la masacre de Santo Domingo (CEV, 2020g), se desarrolló un espacio de escucha denominado “Hechos de violencia contra exintegrantes de las FARC y garantías de seguridad” y se desarrolló un Encuentro por la Verdad para hablar sobre el “Exilio y el conflicto a través de las fronteras” (CEV, 2020h). Por su parte, el partido FARC hizo entrega de dos informes. El primero de ellos sobre violación a los derechos sexuales y reproductivos de las ex guerrilleras de las FARC-EP y el segundo sobre la situación de seguridad y DDHH de los excombatientes (Csivi- Farc, 2020a). Por otro lado, se recibieron 15 informes asociados a mujer y género y uno sobre pueblos étnicos, se construyeron nueve documentos de investigación sobre: violencias basadas en género, impactos y resistencias en NNAJ, personas mayores y en condición de discapacidad, agresiones a líderes sociales, y persistencia del conflicto armado, despojo, desplazamiento forzado y deforestación, y el Sistema de información Misional SIM ha alcanzado un 95%. También se desarrolló un espacio de escucha con la Guardia Indígena en el que se subrayó la importancia de la verdad indígena para conocer cómo se afectaron estos pueblos durante el conflicto armado, y se hizo un reconocimiento a su trabajo por la supervivencia de las comunidades indígenas en el país (El Espectador, 2020b). Otra actividad importante fue el Encuentro por la Verdad enfocado en el reconocimiento de los impactos del conflicto armado en la salud, en el que se dimensionaron los daños y secuelas producidos por la guerra. En este evento trascendió la solicitud de perdón por parte de FARC de dos infracciones a la Misión Médica durante el conflicto: las amenazas en contra de personas que ejercían la Misión Médica en el hospital de Puerto Lleras, Meta, en junio de 2002 y el homicidio del promotor de salud de ese municipio en agosto de este mismo año (CEV, 2020d).

<sup>59</sup> En particular, en esta línea se actualizaron los documentos metodológicos de los procesos para el diálogo social de reconocimiento, convivencia y no repetición, se priorizaron 20 encuentros territoriales de reconocimiento con el sector salud, exintegrantes de las FARC y comparecientes de la Fuerza Pública y 20 microespacios de escucha virtuales de relacionamiento con víctimas, visibilización de experiencias de resistencia, convivencia y transformaciones para la paz de pueblos étnicos como el “El festival del perdón”. Se identificaron 700 experiencias de este tipo y se profundizó en 39 de ellas. Además, se realizó acompañamiento a 5 procesos territoriales de convivencia (Los acuerdos para la convivencia y el buen vivir en la cuenca del río Tunjuelo (Bogotá), Micoahumado (Magdalena Medio) Brisas del Polaco (Nororient), diálogos territoriales por la vida del río Magdalena (Magdalena Medio, y Diálogos improbables en Sucre (Caribe)), y 16 espacios priorizados para la formulación de recomendaciones para la no repetición.

*c. Hacia la sostenibilidad del legado:* En esta línea de trabajo la CEV busca “Poner la verdad del conflicto armado y las recomendaciones para detenerlo, superarlo y construir un futuro en paz en el debate público nacional, en las agendas de las Entidades estatales, organizaciones sociales, culturales, económicas y políticas y en los criterios de los tomadores de decisiones sobre el país a nivel nacional e internacional” (CEV, 2020b). En esta perspectiva, durante este periodo la CEV desarrolló múltiples actividades como programas radiales, foto relatos, documentales y programas de opinión<sup>60</sup>.

*d. Desarrollo institucional:* esta línea se enfocó en garantizar el funcionamiento de la CEV a partir del funcionamiento virtual de las Casas de la Verdad y la toma de testimonios virtuales.

### **2.1.1.2. Análisis**

Actualmente la CEV se encuentra trabajando en dos direcciones. En la primera está desarrollando todas las actividades de investigación, contraste y análisis de la información relativa a la construcción del informe final, sin dejar de trabajar en los procesos de diálogo social que han acompañado su mandato durante todo el tiempo de funcionamiento; y en la segunda, comienza a preparar el terreno para la presentación y socialización del informe final a toda la ciudadanía, la construcción de las recomendaciones y el seguimiento a futuro de estas y la búsqueda para que el trabajo realizado tenga el impacto deseado.

Los problemas de violencia en los territorios que en este cuatrimestre afectaron directamente a la CEV lleva a esta ST a identificar dos retos de particular relevancia, asociados al acceso de información de entidades del Gobierno Nacional relativa a la verdad que se requiere para hacer triangulación, y que no necesariamente se cubre con la toma de testimonios a víctimas y testigos ni con el trabajo territorial: (i) los ofrecimientos de verdad de algunos antiguos actores del conflicto y (ii) el acceso a la información reservada de diferentes entidades del Estado.

*Ofrecimientos de verdad:* Durante los últimos meses diversos actores que participaron en el conflicto armado, particularmente ex paramilitares<sup>61</sup>, han buscado acercarse al SIVJNR para acogerse a la justicia transicional. Sin embargo, no cumplen los requisitos para acceder a la JEP y ser sujetos de beneficios jurídicos traducibles en rebajas de pena y libertades condicionales. Como quiera que las versiones de estas

---

<sup>60</sup> Se realizó la preparación del documental: "detrás de cámaras", la pre producción de 5 espacios denominados "Cafés de la Verdad" y la preproducción de 12 capítulos del programa "frente al espejo"; también se hicieron 46 programas radiales " voces por la verdad" en 57 emisoras, se hizo el programa "la verdad en voz alta" en el canal RCN, 5 foto relatos para posicionamiento de temáticas afines a la Comisión, 6 contenidos titulados "Nombrar lo innombrable", y se hizo un acompañamiento en el ajuste de 17 proyectos con la cooperación internacional para minimizar el impacto de la pandemia. Entre septiembre y diciembre se emitirá el programa de opinión 'Hablemos de Verdad' por varios canales de televisión (CEV, 2020d).

<sup>61</sup> Entre los exparamilitares que han ofrecido ir a la CEV se encuentran: Salvatore Mancuso, Jorge 40, Macaco, entre otros (El Tiempo, 2020d).

personas enriquecerían el trabajo de investigación de la CEV, el presidente de la Comisión hizo una invitación pública a jefes de autodefensas y paramilitares a presentarse y contribuir con la verdad histórica, moral y política<sup>62</sup>.

La acogida que tenga este llamado contribuiría a la profundización de la información sobre el conflicto armado. Empero, es necesario superar al menos tres obstáculos: (i) que estos actores mantengan su interés y voluntad de aportar plena verdad, aún si la JEP mantiene la postura de no permitir su ingreso como comparecientes a esta jurisdicción; (ii) que los actores mantengan su palabra de no seguir delinquir y no se conviertan en nuevas fuentes de violencia en los territorios; (iii) que las contribuciones no sean un mecanismo de retaliación a antiguos enemigos que dejó la confrontación armada.

También los exintegrantes de FARC han hecho anuncios de verdad de gran importancia durante este periodo. Es el caso del reconocimiento de responsabilidades frente a los homicidios de Álvaro Gómez Hurtado, Hernando Pizarro León Gómez, Jesús Antonio Bejarano, José Fedor Rey, Fernando Landazábal Reyes y de Pablo Emilio Guarín. Sobre este asunto la CEV hizo un llamado al país a “tramitar estas verdades desde la dignificación de las víctimas y los afectados” y señaló que comenzará el diálogo con las víctimas y responsables para lo de su competencia en el marco extrajudicial (CEV, 2020i). Bajo esta misma óptica, su presidente recordó las diferencias entre la verdad histórica y ética, la verdad judicial, así como el papel de la JEP y la CEV en este tema (El Tiempo, 2020c)<sup>63</sup>.

Otros actores de la vida pública han anunciado su interés por acudir a la Comisión con el propósito de ofrecer verdad en aquellos casos que por su vida política y pública conocen. La ST destaca la relevancia de los testimonios brindados por el expresidente Cesar Gaviria Trujillo, quien de manera reservada habló de la constituyente, el narcotráfico, la política de Guerra Integral, el marco jurídico de las Convivir y la apertura económica (El Espectador, 2020c); así como por el exfiscal Alfonso Gómez Valdivieso quien habló de temas como el Proceso 8.000 y el asesinato de Álvaro Gómez Hurtado (CEV, 2020k). También se conoció el anuncio de la excongresista Piedad Córdoba en el que dice visitaría la CEV para hablar del conocimiento que tiene

---

<sup>62</sup> En particular, hizo referencia a Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo, Carlos Mario Jiménez, Héctor Germán Buitrago y Carlos Antonio Moreno Tuberquia, con quienes, en algunos casos, se han comenzado ya los espacios de escucha. Una primera reacción pública de esta invitación la tuvo Mancuso, quien desde Estados Unidos confesó ante esta instancia su participación en el homicidio del Líder Indígena Kimy Pernía Domicó. Sobre este homicidio indicó además que se trató de un crimen de estado ordenado por las Fuerzas Militares y Carlos Castaño, que tuvo como propósito desincentivar la oposición de estas comunidades a la construcción de la represa Urrá. (CEV, 2020j).

<sup>63</sup> Vale la pena señalar que, sobre el crimen de Gómez, el Comisionado Carlos Ospina anunció la elaboración de un informe de estos acontecimientos en conjunto con la Comisión, la Universidad Sergio Arboleda, y el Centro Nacional de Memoria Histórica, luego de que, tanto el Gobierno Nacional como la familia Gómez, expresaran fuertes cuestionamientos a esta versión (El Tiempo, 2020e). Por su parte, en relación con el crimen de Bejarano, en homenaje organizado por la CEV, las FARC reconoció públicamente su responsabilidad y manifestó su arrepentimiento, mientras su familia clamó por una verdad completa y la entrega de pruebas de esta versión a la JEP (CEV, 2020m). Este tema se analizará de manera extensa en el apartado de JEP.

de los autores del homicidio de Gómez<sup>64</sup>. Cabe decir que la CEV se pronunció pidiendo garantías de seguridad para la excongresista y para todos aquellos que desean hacer contribuciones a la verdad; esto, tras conocerse el atentado que sufrió Córdoba en el mes de septiembre del año pasado (CEV, 2020l).

En términos de aportes a la verdad en el marco del régimen de condicionalidad de quienes son comparecientes ante la JEP, esta ST tuvo conocimiento de que hasta el momento solo en el caso 03 (Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado), se han emitido 69 certificaciones de inicio, seis constancias (para no comparecientes) y seis certificaciones finales, en las que se establece que los comparecientes han cumplido con el plan de trabajo y se valora satisfactoriamente su aporte (Prs 232-2020, 2020). Este bajo nivel de certificaciones debe ser observado y se debe evaluar si es el resultado de las dificultades que se han tenido con respecto al mecanismo de certificación, de un bajo relacionamiento entre las entidades, o por el momento procesal en el que se encuentran los casos ante la JEP.

*Acceso a la información reservada:* Una situación que ha estado en el centro de la discusión del trabajo de la Comisión y que cobra relevancia por las denuncias públicas que hiciera la CEV en septiembre pasado, es la relacionada con el acceso a los archivos de información reservada<sup>65</sup>. Sigue siendo motivo de gran preocupación para la CEV la falta de acceso a la información pues es un derecho de las víctimas amparado por la normatividad vigente y los fallos de la Corte Constitucional han señalado que esta entidad debe poder acceder a documentos públicos y reservados incluso si hacen parte de las entidades de inteligencia y contrainteligencia sin que pueda existir ninguna oposición para entregarlos<sup>66</sup>.

163

Sobre este asunto, el comisionado Alejandro Valencia Villa en alocución pública explicó las seis barreras que enfrenta la entidad: (i) Oposición ilegal de reserva de la información por parte de los organismos que custodian información reservada; (ii) Falta de congruencia entre la información solicitada y la información finalmente entregada; (iii) Respuestas elusivas; (iv) Inobservancia de las normas de manejo de archivos; (v) Afirmación de inexistencia de información por destrucción de archivos de derechos humanos y (vi) Respuestas que retrasan la entrega de información. Por ello, el Comisionado Valencia hizo un llamado a las entidades para permitir el acceso a la documentación y advirtió que, de lo contrario, iniciaran las acciones legales para

---

<sup>64</sup> Vale la pena señalar que la exsenadora fue citada a la Fiscalía General de la Nación para rendir declaración juramentada dentro de la investigación que se sigue para esclarecer el homicidio de Gómez Hurtado; sin embargo, se tuvo conocimiento que no asistió (LaFM, 2020).

<sup>65</sup> Para conocer algunos antecedentes relacionados con la Ley de inteligencia y contrainteligencia y las reacciones de organizaciones defensoras de derechos humanos ante esta situación ver: (El Espectador, 2020d).

<sup>66</sup> Si bien el comisionado Valencia no hizo un listado exhaustivo de las entidades involucradas y el manejo que ha hecho cada una de ellas, sí hizo mención en su alocución a convenios con el Centro Nacional de Memoria Histórica y con el Ministerio de Defensa; radicación de solicitudes de información al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia y Contraloría, entre otros (CEV, 2020b).

hacer valer los derechos de las víctimas (CEV, 2020b).

Esta situación es más sensible, a juicio de la ST, por la corta duración del mandato de la Comisión y porque la falta de esta información podría disminuir la calidad del informe en relación con las expectativas de verdad plena. Ello, además, podría impactar negativamente la legitimidad del informe en aquellos sectores que fueron victimizados por la institucionalidad del Estado colombiano y que han visto en la Comisión la oportunidad de ver resarcidos sus daños, al menos moralmente.

Finalmente, para la ST es importante mencionar que aún persisten diferencias en relación con el mecanismo de certificación que ha de emplear para acreditar los aportes a la verdad (que deben hacer ante la CEV los comparecientes vinculados a procesos en la JEP y que se encuentran establecidos en el marco de régimen de condicionalidad). Sobre este aspecto se había expedido la Resolución 075 de 2019 de la CEV; sin embargo, esta resolución fue sustituida por la Resolución 064 de septiembre de 2020 mediante la cual ha sido posible recaudar este año alrededor de 100 entrevistas individuales. Cabe advertir que FARC considera necesario revisar nuevamente el tema dado que, aunque esta nueva resolución fue un avance, este instrumento no facilita la realización de aportes colectivos, esperados de los exmiembros (Csivi- Farc, 2020a).

### 2.1.1.3. Conclusión

La Comisión de la Verdad sigue adelantando las labores de **cumplimiento** del mandato conferido por el Acuerdo Final aun cuando fue necesario, como resultado del impacto por la pandemia, hacer cambios al Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual. Pese a esta situación, el pleno de los comisionados mantiene intacto el compromiso de cumplir a cabalidad el mandato de la Comisión en el tiempo inicialmente establecido por el A.F. Por tanto, la ST conserva la calificación de **a tiempo** y en **correspondencia** con las disposiciones del A.F. Empero, la ST manifiesta su preocupación por la imposibilidad de acceder a los documentos reservados, no solo por la transgresión normativa y constitucional de las entidades que han recurrido a formulas evasivas para no suministrarlos, sino también por lo que implica para las víctimas y la reconstrucción de la verdad de muchos de los hechos de violencia. A su vez, la ST manifiesta su preocupación por el impacto que la pandemia puede producir en la compilación y análisis de información para la elaboración del Informe final, así como el trabajo que desarrolla con las comunidades al procurar el objetivo de promover la convivencia en los territorios.

164

## 2.1.2. Subtema 2: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado —UBPD— (5.1.1.2)

### 2.1.2.1. Eventos prioritarios

La UBPD continúa el desarrollo de su mandato en medio de las barreras derivadas de la pandemia y el aislamiento social. Durante el periodo del informe continuó recibiendo información de personas desaparecidas e informes de sociedad civil de

enorme importancia para su labor<sup>67</sup>.

Las principales labores de búsqueda desarrolladas por la UBPD durante en este periodo fueron: (i) la intervención en cinco cementerios del departamento de Caldas<sup>68</sup> en el marco del Plan Regional de Búsqueda del Magdalena Medio donde se realizó: a. la toma de muestras biológicas a 182 personas; b. la recepción de nuevas solicitudes de búsqueda; c. la ampliación de información sobre lugares de posible ubicación de cuerpos, d. difusión, pedagogía e información a comunidades e instituciones públicas (UBPD- 100-1-202004540, 2020); (ii) la recuperación de 24 cuerpos sin identificar en Samaná (Caldas)<sup>69</sup>; (iii) la recuperación de siete cuerpos del laboratorio de osteología de la Universidad de Antioquia y en el cementerio “El Universal” de Medellín<sup>70</sup>; (iv) La articulación entre la JEP, la FGN, CICR, el INMLYF y la Alcaldía de El Copey (Cesar) para la declaración de la zona como de interés para búsqueda, la protección del lugar y de los cuerpos inhumados<sup>71</sup>; (v) la participación en la entrega digna del cuerpo de un joven en el Guaviare<sup>72</sup>; (vi) la contribución para

---

<sup>67</sup> Se destaca la entrega de los informes: “Ausencias Presentes” (UBPD, 2020d) entregado por la Asociación de Familiares y Víctimas de Desaparición Forzada en Caquetá (FAVIDESC); el informe “La Brigada más efectiva” presentado por el colectivo de familiares Tejiendo Memorias, la Corporación Jurídica Libertad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otras organizaciones pertenecientes al Espacio de Litigio Estratégico, en el que solicitan a la UBPD el diseño de una ruta para el hallazgo de 32 víctimas que aún están sin identificar en Antioquia y Chocó (CJL, 2020); el informe “Nuestros seres queridos”, que reúne ocho casos de desaparición de líderes sociales y reclutamiento de jóvenes campesinos en Puerto Leguízamo (Putumayo) presentado por la Asociación Nuevas Esperanzas (El Espectador, 2020c); y el informe “Huellas de encuentro: sí, estoy en tu memoria, hago parte de la historia. El fenómeno de las desapariciones en municipios de frontera” presentado por Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda y la Asociación de Víctimas Construyendo País Ipiales (ASOVICOMPI) (UBPD, 2020e).

<sup>68</sup> En relación con el caso de cinco cementerios de Caldas donde habría víctimas de desaparición forzada en el que la JEP ordenó a los alcaldes de estos municipios la construcción de una base de datos con las muestras de ADN en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLYCF–, la Fiscalía General de la Nación –FGN– y la UBPD (El Espectador, 2020d).

<sup>69</sup> En el cementerio de San Agustín del municipio de Samaná (Caldas) fue posible la recuperación, sin identificar, de 24 cuerpos que pueden corresponder a personas desaparecidas, algunos de ellos con huellas de violencia como tortura o desmembramiento (El Espectador, 2020e). En esta intervención, la cual se hizo en el marco del Plan Regional de Búsqueda del Magdalena Medio Caldense, se realizaron también 180 tomas de muestras biológicas a familiares de personas desaparecidas en el municipio de Samaná y en los corregimientos de San Diego y Florencia (UBPD, 2020g) (Movie, 2020g).

<sup>70</sup> De estos siete cuerpos de personas no identificadas con signos de violencia recuperados, tres de ellos que habían sido exhumados del cementerio de Orobajo (Sabanalarga), donde está ubicado el proyecto Hidroituango, se encontraban en el laboratorio de osteología antropológica de la Universidad de Antioquia, actualmente con medidas cautelares de la JEP y cuatro más que se encontraban en el Cementerio El Universal de Medellín (El Espectador, 2020f).

<sup>71</sup> Tras la declaratoria como sitio de interés para la búsqueda de personas desaparecidas de un terreno en el Copey (Cesar) y la adopción por la JEP de medidas cautelares para este lugar a solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas (JEP, 2020c), la UBPD comenzó un proceso de articulación entre la JEP, la FGN, el INMLYF y la Alcaldía para proteger y preservar las estructuras óseas expuestas, pertenecientes al parecer de víctimas del conflicto armado (JEP, 2020d), (UBPD, 2020h) y (UBPD-100-1-202004540, 2020).

<sup>72</sup> Se trata de una víctima de reclutamiento forzado hace 16 años en el Guaviare hallado por la FGN, quien identificó el cuerpo del joven que había sido inhumado en el municipio de Soacha y que acompañó la UBPD hasta su entrega final (UBPD, 2020i)

la identificación y entrega de un cuerpo en el Meta<sup>73</sup>; (vii). el reencuentro con su familia de una persona dada por desaparecida en Arauca<sup>74</sup>, la (viii) la prospección de lugares, sin hallazgos, en el marco del Plan Regional de Búsqueda de Cundinamarca; (ix) el desarrollo de acciones humanitarias en Caquetá y en el municipio de Ovejas, sin resultados conocidos; (x) el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, en coordinación con la JEP en la protección del estero san Antonio en Buenaventura y (xi) la participación en la jornada de recolección de información en el municipio del Bagre (Bajo Cauca) atendiendo la recomendación de la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 045/2020 y en la jornada móvil del municipio de Montelíbano (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

De manera general afirma la entidad que, hasta el momento y en articulación con otras entidades y organizaciones sociales, ha contribuido a impulsar la entrega digna de 97 personas desaparecidas en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Bogotá y Chocó (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

A su vez, se inició un proyecto con el Movimiento Nacional de Crímenes de Estado —Movice—, con el apoyo de la Cooperación Sueca (Diakonía), mediante el cual se realizará la sistematización de la información sobre el cementerio El Universal de Medellín donde fueron inhumadas 1.030 personas no identificadas entre los años 1989 y 1995, a partir de los más de 2.000 documentos que ha recibido por parte de la JEP. En el marco de este proyecto se ha determinado la existencia de 133 cuerpos esqueletizados provenientes del Cementerio El Universal de Medellín y 185 del Cementerio de Orobojo, ubicado en zona de influencia de Hidroituango (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Se espera que esta organización también emita “recomendaciones que permitirán a la Unidad de Búsqueda conocer los riesgos asociados a las medidas excepcionales por el COVID-19” (Movice, 2020a)<sup>75</sup>.

El periodo de este informe coincidió con el día internacional de las víctimas de desaparición forzada (30 de agosto), fecha emblemática para la UBPD, la cual realizó numerosas actividades y se dio impulso a su trabajo (UBPD, 2020a). Una de las iniciativas fue la invitación a reconocidos académicos y opinadores públicos para que por medio de sus columnas de opinión y redes sociales despertaran la conciencia de la ciudadanía sobre este fenómeno (UBPD, 2020b). Entre otras acciones, se destaca la constitución de un Comité Internacional compuesto por seis expertas y expertos de Alemania, Argentina, Chile, Irlanda del Norte y México con el propósito de fortalecer la labor humanitaria de la UBPD (UBPD, 2020c), la promoción para la firma de pactos regionales para apoyar la búsqueda en la ciudad de Villavicencio y la aprobación del

---

<sup>73</sup> De la misma forma en el departamento del Meta, esta entidad en articulación con el Grube de la FGN contribuyó a agilizar la identificación y entrega de un cuerpo hallado por esta última entidad en el cementerio del municipio de Vista Hermosa (Meta).

<sup>74</sup> Se trata de una persona que estuvo desaparecida por causa del conflicto desde 1985 (UBPD, 2020j).

<sup>75</sup> Vale la pena señalar que este cementerio ha sido objeto de múltiples intervenciones que pudieron haber conducido a la pérdida de un número importante de restos. Según un informe del Ministerio del Interior, por lo menos 14 cuerpos no identificados fueron cremados, mientras la persona responsable de este procedimiento en aquella época asegura que fueron 2.000 (Agencia de Prensa IPC, 2020).

reglamento interno del Consejo Asesor (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

En este mismo periodo de estudio, la ST conoce de las acciones articuladas entre la UBPD y la JEP con el Grupo de Análisis de la Información —GRAI—, y con algunos de los despachos que lideran casos de investigación<sup>76</sup>. Ejemplo de ello es el trabajo alrededor de la Mesa Técnica sobre medidas cautelares presentadas por el Movice, y las de San Lorenzo, Hidroituango, Magdalena Caldense y San Onofre (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Destaca la UBPD particularmente, en el marco de las medidas cautelares de Hidroituango, avances en la caracterización de varios cuerpos que se hallaban en el laboratorio de la Universidad de Antioquia y en el Cementerio El Universal de Medellín (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Por otro lado, esta entidad ha mantenido acciones para el fortalecimiento del Banco Genético mediante la recolección de información en diferentes partes del país, algunas de ellas en coordinación con el IMLYCF (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Esta ST también conoció que durante el segundo semestre de 2020 se realizaron convenios con el INMLYCF y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que se espera también la suscripción de convenios con Asfades, Reiniciar y Credhos (UBPD- 100-1-202004540, 2020)

A nivel regional, el equipo territorial de San José del Guaviare y la oficina de comunicaciones y pedagogía de la UBPD comenzaron un proceso pedagógico dirigido a entidades regionales para la preservación de cuerpos no identificados, desarrollándose hasta el momento dos jornadas sobre garantías para la preservación, custodia y cuidado de cuerpos de personas dadas por desaparecidas que se encuentran en cementerios. En estos espacios de diálogo han participado, entre otros, enlaces de víctimas, pueblos étnicos, gerentes de hospitales, secretarios de gobierno, personerías y sepultureros (UBPD, 2020k).

Frente al relacionamiento sostenido con la CEV, la UBPD informa a esta ST que se vienen desarrollando acciones pedagógicas de manera conjunta. Se están realizando entrevistas con personas internas en cárceles pertenecientes a grupos armados y se están habilitando espacios de diálogo para trabajar enfoques diferenciales, en particular el de discapacidad. A su vez, señalan que tres de sus oficinas satelitales comparten espacios de manera temporal y que se está trabajando en una propuesta de Protocolo de intercambio de información (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

En el marco de la articulación del SIVJRNR, esta ST recibió información sobre el desarrollo del proyecto “Estrategia de fortalecimiento institucional para el despliegue

---

<sup>76</sup> En el marco del relacionamiento entre la JEP y la UBPD se han desarrollado las siguientes actividades: (i). La Verificación e inventario de los cuerpos esqueléticos de las colecciones de el Universal y Orobajo y un plan de trabajo con la UIA. Para la identificación y desarrollo de escenarios de coordinación; (ii) La revisión de la documentación proporcionada por la Universidad de Antioquia; (iii). el Diagnóstico técnico que corresponde a todos los hallazgos realizados en este proceso; (iv) la recepción de la información sobre los casos 01, 002, 03 y 07 y la construcción de un plan de trabajo sobre los casos 04 y 05. Destaca la UBPD que, de 190 pronunciamientos remitidos por la JEP, se identifica información sobre 25 casos de personas dadas por desaparecidas y 31 pronunciamientos que hacen referencia a circunstancias de desaparición. En total, se han trasladado 56 comunicaciones con información pertinente para la búsqueda (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

y funcionamiento territorial articulado del SIVJRN”, financiado por el Fondo Multidonante en asocio con PNUD y OIM, que tiene como propósito fomentar la participación de las víctimas. Hasta el momento se han desarrollado acciones en Apartadó, Medellín, Montería y Cali; se está programando un curso virtual sobre el SIVJRN para funcionarios públicos y terceros y se espera fortalecer el sistema de información sobre riesgos de la UIA (Prs 232-2020, 2020) (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Al tiempo, esta entidad se encuentra desarrollando la fase II de la estrategia de redes de apoyo que tiene como propósito el fortalecimiento de las condiciones de participación de las familias y las comunidades, conformada por ocho nodos en Medellín, Apartadó, Sincelejo, Cúcuta, Bogotá, San José de Guaviare, Villavicencio y Barrancabermeja (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Es importante agregar que, en el marco del régimen de condicionalidad, hasta el momento no se han expedido certificaciones desde la UBPD. Como en el caso de la CEV, es importante monitorear si esto se debe a dificultades en la construcción del mecanismo de certificación, en la ausencia de aportes a la verdad sobre hechos de desaparición ante esta entidad o en los tiempos procesales de la JEP que hacen que aún no se requieran.

La ST también conoció que, en relación con el macro caso 001 que adelanta la JEP sobre “retenciones ilegales”, la Comisión Nacional FARC para la Búsqueda de personas desaparecidas remitió a la UBPD en el marco de su carácter extrajudicial y humanitario el listado inicial de 23 casos incluidos en las demandas de verdad con el fin de establecer su paradero. Se espera tras esta entrega que la UBPD genere las condiciones para desarrollar un plan de trabajo que documente la situación de estas personas y, en la medida de lo posible, establezca su paradero (Csivi- Farc, 2020a).

168

Por otra parte, tras la entrega de un informe sobre 62 desapariciones forzadas transfronterizas entre Colombia y Venezuela<sup>77</sup>, y otro similar en el departamento de Nariño<sup>78</sup>, la UBPD señaló su interés por priorizar el trabajo en fronteras en 2021. Sin embargo, advirtió dificultades en el avance y concreción de resultados debido a la falta de canales diplomáticos con Venezuela (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

Finalmente, la UBPD hizo un llamado a construir e implementar, desde el Estado, una política pública de desaparición forzada y la articulación de un sistema de búsqueda (UBPD, 2020I).

### 2.1.2.2. Análisis

La pandemia obligó a la Unidad a centrar sus esfuerzos en labores que no implicaran despliegues territoriales y contacto social, enfocando sus recursos al desarrollo de

<sup>77</sup> El informe, “Desaparición forzada trasfronteriza en Norte de Santander: análisis de las raíces y dinámicas de un crimen escondido”, entregado por la Fundación Progresar a las 3 entidades del SIVJRN (Ávila Cortés, 2020). En este informe se relata la existencia de cerca de 300 a 350 personas desaparecidas en la frontera entre el departamento colombiano y los estados venezolanos de Zulia, Táchira y Apure. Esta situación complejiza la búsqueda, ya que sobrepasa los límites de Colombia, y por ende la jurisdicción disponible, dejando a los casos y sus víctimas en un limbo jurídico y humanitario (Ávila Cortés, 2020).

<sup>78</sup> Documento presentado por el Colectivo Orlando Fals Borda.

acciones de investigación, contraste de información y contacto virtual con las víctimas. Para la ST es importante subrayar tres aspectos que se convierten en retos de mediano plazo: (i) la constitución de un Sistema Nacional de Búsqueda, (ii) la necesidad de redoblar esfuerzos para avanzar en la implementación del PNB, los planes regionales y, en particular, en la consolidación del Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro Nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas (RNF) y (iii) la búsqueda de combatientes desaparecidos.

En relación con el primer reto, la ST conoció el interés de la UBPD por avanzar en la construcción de una política pública para atender el fenómeno de la desaparición y trabajar en la constitución de un Sistema Nacional de Búsqueda que, liderado por el SIVJRNR, convoque a todas las entidades nacionales que tengan responsabilidades en el tema (El Espectador, 2020g). La normativa existente actualmente asigna funciones a diversos actores como FGN, INMLYCF, Registraduría General de Nación, departamentos y alcaldías, entre muchas otras<sup>79</sup>. Al tiempo, la sociedad civil representada en Iglesias, organismos de búsqueda humanitaria, organizaciones de víctimas y buscadoras, también tienen una estrecha relación con el fenómeno y en muchos casos realizan labores de búsqueda de manera permanente, constituyéndose como actores trascendentales para este Sistema Nacional de Búsqueda.

Sobre este punto, la UBPD afirma haber avanzado en la coordinación y contribución a la agilización de acciones humanitarias con el INMLYCF, la entrega digna de cuerpos en coordinación con la FGN y la UARIV, las coordinaciones con el SIVJRNR y la promoción de pactos regionales por la búsqueda (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Sin embargo, no se conoce la existencia de un documento técnico o plan de trabajo que busque la materialización de este propósito y tampoco se ha concluido la Fase II del PNB correspondiente a la formulación de su cronograma de implementación.

Esta ST considera que la constitución de este Sistema es una iniciativa necesaria y pertinente porque la búsqueda, identificación y entrega digna de las personas desaparecidas compete a múltiples instancias y requiere de una amplia coordinación y articulación entre los distintos actores, además de unos lineamientos, alcances claros y un apego de la institucionalidad comprometida con el principio de colaboración armónica.

En relación con los esfuerzos para avanzar en el cumplimiento de su mandato, la UBPD destaca la labor en diferentes campos desde su creación. En relación con la determinación del Universo de Personas dadas por desaparecidas, a corte de 10 de diciembre de 2020, la UBPD resalta la recepción de 9.058 solicitudes de búsqueda,

---

<sup>79</sup> Un diagnóstico sobre la multiplicidad de entidades con responsabilidades en la búsqueda, su desarticulación e impactos en la fragmentación de la información existente, puede encontrarse en el Plan Nacional de Búsqueda: Necesidades y desafíos de la coordinación interinstitucional entre las entidades que buscan PDD. (UBPD, 2020m).

de un total estimado por el CNMH de 113.442 personas desaparecidas<sup>80</sup>. También subraya el trabajo en 14 Planes regionales que involucran 700 personas desaparecidas<sup>81</sup>, de los que se reportan de manera general avances en la consolidación del universo de personas desaparecidas asociadas a los planes; información que contribuye a su identificación; identificación o verificación de lugares y recuperación de cuerpos (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Es importante notar que esta ST no accedió a información sobre el grado o porcentaje de avance y resultados para cada uno de los Planes ni conoce el número de personas halladas, identificadas y entregadas dignamente como resultado de este trabajo.

De otro lado, la ST también tuvo conocimiento sobre progresos en la construcción de procedimientos y protocolos<sup>82</sup> para el acceso y protección de lugares que han permitido realizar visitas de verificación en campo, labores de prospección y recuperación de 20 cuerpos y la determinación de riesgos y medidas de protección relacionadas con las medidas cautelares (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Sobre este asunto, también se tuvo conocimiento de la existencia del Acuerdo de servicio No. 057 de 2020 con la Superintendencia de Notariado y Registro con el propósito de identificar las rutas para acceder a posibles predios de interés. Es necesario indicar que la ST no posee actualmente la información para contrastar estos resultados con metas e indicadores que permitan evaluar el grado de avance respecto a los planes de la entidad.

En relación con el Universo de personas dadas por desaparecidas, a partir de las líneas de acción establecidas en el PNB para este eje estratégico (UBPD, 2020m, pág. 24 y 25), se puede señalar que:

170

En relación con la *promoción y celebración de acuerdos o convenios para acceder a la información sobre PDD*, esta ST conoció que actualmente existe el proyecto titulado: “Sistematización de los expedientes inactivos de la FGN para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas”<sup>83</sup>, que tiene entre sus propósitos contribuir a

---

<sup>80</sup> En el Informe de actividades de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna, con corte al 30 de septiembre de 2020 (artículo 5, literal 8, del Decreto Ley 589 de 2017), se registraban 7.794 solicitudes provenientes de provienen de los departamentos del Meta (1.114), Antioquia (876); Santander (455); Guaviare (395); y, Valle del Cauca (242). Los periodos con mayor número de personas reportadas como desaparecidas van de 1995 a 1999, de 2000 a 2004 y 2005 a 2009.

<sup>81</sup> Estos Planes regionales están localizados en Magdalena Medio antioqueño y en Urabá, dos en Meta, tres en el Pacífico (Chocó, Valle y Nariño), en Valledupar y en Caquetá. (UBPD- 100-1-202004540, 2020). Es importante notar que en otros momentos la UBPD también se ha referido a planes regionales en Cundinamarca y Tumaco, por lo que esta ST no ha podido precisar el número de planes activos a la fecha.

<sup>82</sup> Se informa de la elaboración de los procedimientos PAH-PR-006 “Localización de personas sin vida”, IAH-PR-001 “Prospección” y IAH-PR-002 “Recuperación”. También se ha construido un protocolo de ingreso a lugares y un protocolo de prevención del daño antijurídico. (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

<sup>83</sup> Este proyecto se encuentra en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 0030. La UBPD señala que dentro de los principales resultados está el hallazgo de expedientes correspondientes a 1.810 personas dadas por desaparecidas de las cuales 1.760 están registradas en los expedientes de la seccional de Cúcuta y 50 en la seccional de Pasto (UBPD- 100-1-202004540, 2020).

este Universo. Más allá de esto, y si bien se da cuenta en otros apartados de este informe sobre la suscripción de convenios y acuerdos con otras entidades y organizaciones, no es conocido por esta ST si algunos de estos tienen también como propósito aportar a este eje estratégico.

Frente al *diseño y consolidación de un Registro Único Nacional de PDD mediante la creación de un sistema de información estandarizado*, esta ST conoció que la UBPD adelantó varios ejercicios de cruce y análisis de información de fuentes institucionales con diversos resultados<sup>84</sup> y que a la fecha ya concluyó la fase de diseño del Sistema de Información Misional con el que se espera, entre otros fines, ofrecer mejor información sobre el Universo de personas dadas por desaparecidas. Sin embargo, como en el caso anterior, no es claro cómo se está estructurando el Registro ni los tiempos que se requerirán para el cumplimiento de este propósito. Es de notar también que, dentro de la información existente a la fecha conocida por la ST, y sobre las cuáles se están desarrollando cruces de información, no se identifican datos sobre combatientes desaparecidos en hostilidades.

En relación con el establecimiento de un *Capítulo Especial del Registro Nacional de Desaparecidos* la ST conoció que la UBPD está adelantando concertaciones con el INMLYCF para definir el alcance del capítulo. También fue identificada la necesidad de que la UBPD coadyuve en el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el SIRDEC.

Finalmente frente al propósito de *desplegar, con el fin de obtener información útil para la búsqueda de PDD, acciones necesarias para contactar a las autoridades de pueblos indígenas, comunidades negras, población LGBTI, campesinos, familiares de PDD que habitan zonas alejadas de los cascos urbanos y comunidades que no tienen acceso al sistema estatal*, entre otros, la UBPD informó a la ST que actualmente cuenta con 11 miembros de comunidades indígenas que han participado en proyectos para la viabilidad técnica y financiera, entre otros, para el Censo Nacional de Personas Indígenas dadas por desaparecidas que se incluirían en el Registro Nacional de desaparecidos. Es importante señalar que la misma entidad advirtió que, por el subregistro existente, no es posible establecer aún la magnitud del fenómeno para los pueblos étnicos. De otro lado, esta ST no tiene conocimiento sobre avances en esta misma materia con los demás pueblos y comunidades enunciadas en esta línea de acción.

171

Frente al Diseño del Registro Nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas (RNF) la UBPD informó a la ST que durante 2020 elaboró un borrador de propuesta metodológica para su construcción. En relación con las nueve líneas de acción

---

<sup>84</sup> Según sus cálculos, a partir de los datos del CNMH, se tiene que el universo de personas dadas por desaparecidas asciende a 133 mil, 63% correspondiente a personas desaparecidas forzosamente, 21% víctimas de secuestro y 16% por reclutamiento y utilización de menores de edad. A su vez, realizaron diferentes cruces entre las bases del CNMH y SIRDEC, lo cual les arrojó entre otros resultados, 28.767 coincidencias por número de documento y 24.932 por nombre completo. La combinación de otras variables les permitió identificar 268.21 cruces.

enumeradas en el PNB<sup>85</sup> (UBPD, 2020m, págs. 25, 26 y 27), a partir de la información disponible, fue posible identificar avances en dos de ellas. En el desarrollo de acciones para *acceder a fuentes de información*, señaló la UBPD que actualmente cuenta con información de sitios referidos, presuntos y/o confirmados para hallazgos de personas provenientes de la FGN (incompleta aún), del Ministerio del Interior, la JEP, aportantes de información, solicitudes de búsqueda y de los planes regionales de búsqueda. En la actualidad se han validado espacialmente 1.500 sitios de fuentes provenientes de la FGC y están en proceso aquellos referidos a fuentes del Ministerio de Salud. En aquellos relacionados con solicitudes de búsqueda, señala la entidad que es un proceso más dispendioso por cuanto las referencias de los lugares son muy generales e imprecisas.

Otra línea que presenta avances es la referida al diseño e implementación del RNF, en lo relacionado con el diseño e *implementación de una plataforma informática*. Sobre esta informó la UBPD que se diseñó e implementó un formulario on-line para el registro de lugares de disposición de cuerpos, mientras que en el Sistema de Información Misional —SIM— se están desarrollando labores para la integración del Registro, el cual ya posee el diseño conceptual. Señala la entidad que la base de datos se encuentra en pruebas actualmente. En relación con las siete líneas de acción restantes, esta ST no tiene información sobre avances.

En los dos casos, el Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro Nacional de Fosas, la falta de un cronograma concreto del PNB, así como la ausencia de documentos técnicos o planes de trabajo de cada uno de estos ejes estratégicos, dificulta valorar las acciones, tiempos y responsables de tales tareas y, por tanto, hacer un seguimiento detallado de los progresos en cada uno de los aspectos que los componen.

En relación con el tercer reto, es importante poner de presente los esfuerzos de la Comisión de Búsqueda de FARC, quienes desde un primer momento en el marco de las negociaciones en la Habana y durante el proceso de implementación, han desarrollado acciones para la búsqueda de miembros de las ex FARC que desaparecieron en medio de las hostilidades, así como de civiles y militares (El Espectador, 2020h). Es un trabajo complejo considerando que es una tarea sobre la

---

<sup>85</sup> Líneas de acción: (i) el fortalecimiento del conocimiento de esencia humanitaria de la UBPD con este propósito; (ii) la realización de diagnósticos sobre casos de personas no identificadas localizadas en cementerios del país; (iii) el diseño e implementación del RNF; (iv). El establecimiento de convenios con entidades públicas o privadas con este objetivo; (v) el desarrollo de acciones para acceder a fuentes de información; (vi) Establecer convenios de cooperación con propietarios, administradores y operadores de cementerios; así como con los servicios funerarios y las facultades de medicina (vii) Desarrollar estrategias de relacionamiento que permitan requerir a las entidades pertinentes, que se lleven a cabo las acciones necesarias de protección y preservación de lugares expuestos a riesgo físico o de custodia; (viii) Explorar mecanismos de coordinación o promoción de acciones con las Autoridades departamentales y municipales, la PGN y las Personerías, la JEP; así como con las entidades y personas que administran cementerios. (xix) Fortalecer y establecer, cuando corresponda, mecanismos de coordinación, partiendo del enfoque territorial y étnico, lo pertinente con las autoridades de pueblos indígenas y comunidades negras, con el fin de acceder a sus territorios para adelantar labores relacionadas con la construcción del RNF.

cual no hay experiencia previa, no se tiene un registro inicial del número de desaparecidos y no hay estudios sobre este fenómeno en el país (Semana, 2020).

Adicionalmente, la ST considera relevante recoger el llamado de diferentes víctimas y organizaciones que han manifestado la importancia de trascender las palabras y desarrollar acciones precisas para la búsqueda (Fundación Progresar, 2020); revisar la situación de aquellas fosas individuales que no hacen parte de los grandes casos (El Espectador, 2020i) y continuar con el avance del Plan en Cementerios, una intervención que se considera urgente por parte de la Unidad de Búsqueda (Movice, 2020b). También debe hacerse hincapié en la necesidad de avanzar en la concreción del Plan Nacional de Búsqueda, y conocer el estado actual de los Planes Regionales de Búsqueda y sus resultados concretos.

Finalmente, la ST registra la inconformidad expresada por diversas organizaciones de víctimas y sociales por el desempeño hasta ahora mostrado por esta entidad, y la importancia de animar a la UBPD a clarificar su horizonte de su trabajo, a visibilizar las estrategias y acciones que vienen desarrollando de forma organizada y comprensible y a mejorar sus canales de comunicación con los familiares y sus organizaciones.

### 2.1.2.3. Conclusión

La UBPD continúa trabajando en su mandato, recibiendo información y manteniendo contacto con las víctimas de manera virtual. Se espera que una vez comiencen a levantarse las restricciones de movilidad y aislamiento social, regrese a sus actividades en terreno. Por ello esta ST considera que la UBPD se encuentra **cumpliendo** su mandato. Sin embargo, a la fecha no se tiene información concreta de los avances en el PNB ni de los planes regionales ni los avances para la consolidación del Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas son limitados. Por ello, para este periodo de análisis se mantiene la calificación **con retrasos** en varios de sus procesos estratégicos, conservando la **correspondencia** de sus acciones con el A.F. Como en el anterior informe, esta valoración está sujeta a que los resultados de sus actividades no se extiendan tanto en el tiempo que las víctimas no obtengan respuestas en tiempos razonables.

173

## 2.2. Tema 2: Justicia – Jurisdicción Especial para la Paz (A.F. 5.1.2)

### 2.2.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

Pese a las restricciones de movilidad y de aislamiento causadas por la pandemia que ocasionaron suspensión de audiencias y de términos, la JEP continuó desarrollando su trabajo de manera remota. Desde su constitución hasta la fecha, el número de personas sometidas a la JEP es de 12.678, 77% de FARC-EP, 21,9% de Fuerza Pública, 0,9% de Agentes diferentes a Fuerza pública y 0,1% de Protesta social. Están acreditadas como víctimas 221 sujetos colectivos integrados por 304.666 personas y 3.511 víctimas individuales, se han tomado 35.703 decisiones judiciales, se han

realizado 108 audiencias y 479 versiones voluntarias. Se han tramitado 2.102 amnistías, se han concedido 403 libertades condicionales y anticipadas, y hay 56 garantías de no extradición resueltas (JEP, 2020e). También han recibido 316 informes sobre hechos relacionado con el conflicto.

De junio a noviembre de 2020, el SAAD -representación a víctimas- a través de convenios con organizaciones asociadas ha asesorado a 2.527 víctimas individuales y 196 sujetos colectivos, ha hecho representación judicial a 2.867 víctimas individuales y 282 sujetos colectivos, así como representación judicial de 782 víctimas individuales y 48 sujetos colectivos de víctimas acreditadas ante las salas de justicia de la JEP. En relación con los comparecientes, han sido beneficiados 378 a través de la designación de abogado para defensa técnica judicial ante el SIVJRN, 969 han recibido acompañamiento psicosocial y 424 vinculados por macro casos han recibido designación de abogado para ejercer defensa técnica judicial<sup>86</sup> (Prs 232-2020, 2020).

Desde el día 21 de septiembre se retomaron algunas actividades presenciales y se abrió su sede nacional para la atención al ciudadano. En el mes de noviembre se inauguró una nueva oficina territorial en Santa Marta y se publicó el “Manual para la Participación de las Víctimas ante la JEP” elaborado por la Comisión de Participación de la Jurisdicción con aportes de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, la PGN, expertos nacionales e internacionales y el apoyo de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA —MAPP-OEA— (JEP, 2020f).

La JEP continúa trabajando en siete macro casos a los cuales están vinculados 9.763 exmiembros de FARC, 2.728 Agentes de Fuerzas Pública, 106 servidores del estado no miembros de la Fuerza pública, y terceros, y 12 de protesta social, para un total de 12.612 personas sometidas a la Jurisdicción (JEP, 2020g). Hay avances en la fase de versiones y se aspira tener para fin de año, en dos de los macro casos, escritos de síntesis de los hechos y conductas que preceden las audiencias de reconocimiento de responsabilidad con base en lo cual se construirán las resoluciones de conclusiones (Semana, 2020).

En relación con los TOARs, la Secretaría Ejecutiva adelantó 20 acciones durante el año 2020 aplicando la metodología para la documentación, verificación y certificación. Cuatro solicitudes con informe de certificación en proceso, diez solicitudes en fase de recolección y seis en fase de plan de documentación<sup>87</sup>. Sobre este mismo asunto, y las Sanciones Propias, esta ST conoció la elaboración del documento denominado “Protocolo No.002 sobre el reparto de la Resolución de Conclusiones y otros asuntos”

---

<sup>86</sup> Al tiempo, entre el 01 de julio al 31 de octubre se han realizado 467 jornadas de difusión con la participación de 5.382 personas, de las cuales 379 han tenido participación de 4.364 víctimas en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

<sup>87</sup> Esta Metodología cuenta con cinco fases, desde el análisis del contenido de la solicitud hasta la preparación del informe de certificación. Así: a Recepción y Análisis; b. Plan de documentación, c. Recolección de información; d. organización y análisis de la información; e. Informe de certificación (Prs 232-2020, 2020).

de la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) que aborda el flujograma de procedimientos sobre la materia, la realización de siete reuniones de las mesas técnicas de Sanción propia, TOARs y Régimen de Condicionalidad durante 2020, y el desarrollo de varios encuentros con entidades del Gobierno, la Alcaldía Mayor de Bogotá y las gobernaciones de Cundinamarca y Magdalena, buscando garantizar la oferta institucional para su ejecución. Asimismo, a través de la Resolución 2545/2020, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció la labor de monitoreo de las sanciones que hace parte de la Misión de Verificación de la ONU. (Prs 232-2020, 2020).

De otro lado, la JEP anunció que se está preparando una moción con expertos y la sociedad civil para que la Sala de Reconocimiento del Tribunal de Paz establezca un macro caso para el fenómeno del “Desplazamiento Forzado” (Infobae, 2020). En relación con este nuevo macro caso existen debates entre expertos y juristas sobre cuál debe ser el enfoque de trabajo investigativo, considerando que se trata de un crimen que puede explicar parte importante del conflicto armado pero que, a su vez, al estar múltiples actores involucrados y al ser muchos los hechos victimizantes que le han rodeado se hace altamente complejo su abordaje. (CODHES, 2020a). Por otro lado, vale la pena señalar que los próximos meses se espera la apertura de otros macro casos como el de violencia sexual y desaparición forzada. En particular, las víctimas de este último crimen han manifestado en diferentes ocasiones su inconformidad por la aceptación de militares acusados de desaparición forzada sin que exista un macro caso donde juzgarlos, como el caso del Palacio de justicia (El Espectador, 2020j).

175

Ante la culminación del periodo de la presidenta de la JEP<sup>88</sup>, Patricia Linares, la Sala Plena de esta Jurisdicción eligió por un periodo de dos años y por unanimidad al magistrado Eduardo Cifuentes como nuevo presidente y a la magistrada Alexandra Sandoval como vicepresidenta<sup>89</sup> (JEP, 2020h).

Para la ST es importante también subrayar los apoyos nacionales de diversos sectores políticos y sociales de carácter nacional como el de “Defendamos la Paz”, o internacionales como el de Naciones Unidas (JEP, CEV, UBPD, 2020) y la Corte

---

<sup>88</sup> En acto público y con la presencia de la PGN, la presidenta de la JEP rindió informe sobre su gestión durante los tres años que estuvo en el cargo. Allí presentó los principales avances de esta jurisdicción a la Procuraduría y recibió el respaldo a su gestión por parte de esta entidad (JEP, 2020i).

<sup>89</sup> Eduardo Cifuentes Muñoz es abogado de los Andes, ha sido magistrado y presidente de la Corte Constitucional (1991-2000), Defensor del Pueblo (2000-2003), Director de la División de Derechos Humanos de la (UNESCO) (2003-2005), miembro del grupo nacional de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, Mediador ante la Comisión Especial para el tratamiento de Conflictos ante la OIT, Presidente del Consejo Andino de Defensores del Pueblo (2003-2005) y Decano y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Por su parte, Alexandra Sandoval, es abogada de la Universidad de los Andes e hizo una Maestría en Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional en la Universidad de Utrecht (Holanda). Actualmente es la coordinadora de la Comisión de Género de la JEP, ha trabajado como abogada senior en la organización Women´s Link Worldwide, como magistrada auxiliar en el Consejo de Estado y como abogada senior en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ha sido profesora de la Universidad de los Andes y de la Universidad Javeriana de Cali.

Penal Internacional (El Espectador, 2020k) durante ese periodo.

### *Medidas Cautelares*

Una línea de trabajo de la JEP son las medidas cautelares que se vienen decretando en asuntos relacionados con el conflicto armado y sobre los intervinientes en los procesos que adelanta. Se trata de un eje de acción que si bien no había sido previsto como un mecanismo protagónico dentro de la labor de la JEP, se ha constituido, hoy por hoy, en una línea de trabajo fundamental para lograr avances contundentes en el marco de los temas de interés de esta Jurisdicción. Las medidas cautelares están dirigidas principalmente a cuatro asuntos: (i) proteger cementerios y lugares donde se presume se encuentran inhumadas personas víctimas de desaparición forzada; (ii) protección de comparecientes de Fuerza Pública y exintegrantes de las FARC; (iii) protección de la memoria histórica<sup>90</sup> y, (iv), Protección de información que puede estar en riesgo. Durante el periodo de estudio, la ST subraya avances en los casos de desaparición forzada y protección a excombatientes de las FARC.

En relación con la desaparición forzada, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad —SARV— ha desarrollado hasta el momento acciones en Antioquia, Huila y Caldas<sup>91</sup> (Ver Anexo

---

<sup>90</sup> En relación con el trámite que se está desarrollando con el fin de proteger la integridad de la colección “Voces para transformar a Colombia” y el guion del Museo Nacional de Memoria (MNM) del CNMH, durante este periodo la JEP llamó a rendir testimonio a organizaciones de víctimas, exfuncionarios y excontratistas del Centro Nacional de Memoria Histórica (JEP, 2020j).

<sup>91</sup> En el marco de estas medidas, la JEP señala, entre otros, los siguientes avances (Prs 232-2020, 2020): 1. Proyecto Hidroituango y Comuna 13 (Jardín Cementerio El Universal). Fue decretada la reconstrucción física de muro en el JCU para evitar intervenciones, actualmente continua el trabajo de inventario; (La Escombrera) Se adelantó un piloto de intervención en trabajo conjunto con la UBPD y la organización peticionaria. A partir de los resultados continuará el Plan de Búsqueda; (Laboratorio de Osteología de Universidad de Antioquia). Continúa el inventario de cuerpos. Se estiman identificaciones de muertes violentas. 2. Dabeiba: Por auto AT-102 de 2019 se solicitó la intervención de la Policía para que adopte las medidas en el Cementerio Las Mercedes. Mediante Auto AI-009 de 2020 la SAR se decretó por el término de 6 meses una medida de protección y preservación de la zona del cementerio, donde aún hoy se adelantan las labores de prospección y exhumación. Se ordenó a la Alcaldía y a la Parroquia Nuestra Señora de las Mercedes, que las inhumaciones de cuerpos de personas fallecidas por cualquier causa se realicen únicamente en bóveda y no en tierra o en cementerios alternos. Mediante auto AI-025 de 2020, se rechazó la solicitud presentada por el alcalde, referente a que se le fuera autorizada la construcción de veinte (20) bóvedas, sin embargo, se advirtió una construcción, desconociendo tal orden. Se están estudiando las circunstancias y medidas a adoptar; 3. San Onofre: En el marco de las medidas decretadas la FGN entregó un Plan de Búsqueda preliminar en cumplimiento del auto AI-013 de 2019. La Alcaldía manifestó que cumpliría con la reconstrucción del monumento y con la debida administración del cementerio; 3. Aguachica: Mediante auto AT 049 de 2020 se impuso medida cautelar de suspensión de la exhumación y traslado de cuerpos del cementerio de Los Pobres al cementerio Católico Central de la ciudad de Aguachica. 4. Magdalena Medio (Victoria, Samaná y Norcasia): la UBPD realizó intervención logrando constatar que, en 23 sitios protegidos por la SAR, se encontraron 24 CNI, al parecer víctimas del conflicto, los que fueron recuperados y entregados a Medicina Legal. En Victoria y Norcasia se han cautelado los cementerios a partir del trabajo de identificación de lugares y de riesgos señalado por el equipo GATEF de la UIA y la UBPD en el marco del Plan Regional del Magdalena caldense; (Puerto Berrío): Mediante auto AI 023-2020 se impusieron diferentes medidas en relación con el Cementerio la Dolorosa de Puerto Berrío, a la parroquia y a la Alcaldía Municipal de ese municipio; (La Dorada): Ya se realizó el trabajo de campo por parte del equipo GATEF y están a la espera del informe para proyectar las medidas que sea necesario imponer. (Risaralda y Quindío): No se ha recibido el informe del equipo GATEF; 6.

1). Esta ST conoció también que, por solicitud de las organizaciones de víctimas, los exguerrilleros de las FARC-EP establecieron un cronograma de aporte a la verdad en el marco de las Medidas cautelares para la búsqueda de personas desaparecidas emitidas por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP de los municipios afectados del área de influencia de Hidroituango, San Onofre y el departamento de Caldas (Csivi- Farc, 2020a).

Frente a la efectividad de estas medidas, la JEP ha informado a esta ST que los niveles de cumplimiento de las medidas son altos, aunque de manera desigual. Así, respecto a las medidas cautelares solicitadas por Movice en Santander y Cesar, el nivel de cumplimiento es aproximadamente del 60% porque se han emitido los Autos AT-117 de 2020 y AT-201 de 2020, buscando mayor efectividad. Sobre el Resguardo Indígena de San Lorenzo se tiene un nivel de cumplimiento del 80%. El restante 20 % se relaciona con diligencias previstas para 2021. En relación con el proyecto Hidroituango y Comuna 13 se decretaron medidas correccionales a cuatro entidades, las cuales ya fueron cerradas por cumplimiento. En el caso de San Onofre el nivel de cumplimiento es del 80% y en el caso de las medidas de Neiva, es necesario decir que mediante auto AT-151-2020 se abrió medida correccional contra el gobernador del Huila, la cual también ya fue cerrada (Prs 232-2020, 2020).

En relación con el trámite de medidas cautelares de protección a excombatientes de las FARC<sup>92</sup>, la JEP realizó el 24 de septiembre la tercera audiencia de seguimiento en la que participaron excombatientes del Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo. En la sesión fueron denunciados el asesinato de 228 firmantes, 48 intentos de homicidio y 17 desapariciones de miembros del Partido FARC. Durante la audiencia los magistrados intervinientes manifestaron su preocupación ya que, aunque es posible identificar esfuerzos institucionales, no hay acciones estratégicas ni suficientes ante una violencia contra los comparecientes que es “amplia, continua, generalizada e incesante” (JEP, 2020k).

Sobre este asunto, CSIVI-Farc ha señalado que “el procedimiento adelantado en la

---

Carmen de Bolívar: (El Salado): Mediante auto AI-007 de 2020 se ordenó a la Alcaldía proceder a garantizar la conservación y custodia de cuerpos de PNI y PINR en el cementerio de El Salado, realizando un cerramiento de las tumbas o bóvedas que se encuentran con restos expuestos. A la fecha no es claro que se haya cumplido lo ordenado, por lo cual se abrió incidente de medidas correccionales. 7. Yopal: Se ha impuesto medida por seis meses al antiguo cementerio, la que ha sido cumplida por la administración municipal. A través de auto AT 071 de 2020 se ordenó a la Alcaldía abstenerse de expedir cualquier tipo de licenciamiento en relación con el antiguo cementerio. A la fecha se tiene el rastro claro de 149 CNI en distintos lugares, lo que se ha puesto en conocimiento de la UBPD para lo que le corresponde; 7. Neiva: Sobre el Cementerio Central de Neiva no se han adoptado decisiones definitivas. No obstante, se han adelantado labores preliminares de recolección de información y de comunicación con las autoridades locales y departamentales a cargo del Cementerio. Se vincularon la Diócesis de Neiva, la Parroquia la Inmaculada y el Observatorio Surcolombiano de Derechos Humanos, Paz y Territorio (Obsurdh).

<sup>92</sup> La SAR de manera oficiosa el 29 de abril de 2020, mediante Auto AT-057-2020 avocó el trámite de medidas cautelares con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de miembros de la Fuerza Pública y de las antiguas FARC-EP, en razón al recrudecimiento de la violencia luego del AF. Es importante mencionar que también se están desarrollando medidas en favor de los defensores de los DDHH iniciadas mediante el Auto SAR AT- 067-2020 (Prs 232-2020, 2020).

Jurisdicción Especial para la Paz, no resulta adecuado y efectivo para enfrentar el homicidio sistemático de los firmantes del Acuerdo de Paz, pues no basta con la voluntad de la JEP para adelantar las medidas, si el Estado, a través del gobierno nacional, decide no actuar de conformidad con las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz, así como de los distintos instrumentos de protección de los derechos humanos” (Csivi-FARC, 2020b, pág. 26). Al cierre de este informe tuvo lugar una cuarta audiencia pública a la que fueron citados altos funcionarios del Gobierno Nacional<sup>93</sup> para verificar las garantías de seguridad del proceso de reincorporación en los territorios, con enfoque territorial, de género y étnico y revisar lo que se ha hecho para prevenir y superar la estigmatización<sup>94</sup>. Señalaron los magistrados que “es altamente preocupante la situación que estamos enfrentando, a pesar de todos los esfuerzos que se han venido realizado”. Se esperan nuevos pronunciamientos de la JEP una vez sean estudiados los elementos aportados por los funcionarios responsables durante la Audiencia (JEP, 2020r).

Es importante notar que para los excombatientes de FARC, miembros del partido y sus familias, que son comparecientes ante la JEP y que han sido acreditados por la OACP, existe un programa especial de protección al interior de la UNP. En relación con el programa de protección de la UIA hay 14 comparecientes de FARC beneficiados hasta el momento (Prs 232-2020, 2020)<sup>95</sup>.

#### *Personas Privadas de la Libertad*

En lo concerniente a las Personas Privadas de la Libertad se destaca la comunicación enviada por la Corte Constitucional a la JEP como resultado de 20 tutelas interpuestas por 25 comparecientes, en la cual ordena a la Sala de Amnistía e Indulto —SA— y a la Sala de Definición de Situación Jurídicas —SDSJ— dar prioridad a las solicitudes de libertad, sin resolver, y elaborar un cronograma en el que informen a los tutelantes cuando serán resueltas las solicitudes pendientes (El Tiempo, 2020f). Sobre el particular, la JEP informa a esta ST que la sentencia no ha sido formalmente notificada, por lo cual no conoce los términos y condiciones en los que se debe elaborar el cronograma. Sin embargo, afirma que en relación con los accionantes, ya se han proferido decisiones de fondo y por tanto las solicitudes ya han sido resueltas (Prs 232-2020, 2020). Agregó que desde 2019 la Sala de Amnistía e Indulto ha

<sup>93</sup> Entre los citados están: el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Antonio Ceballos Arévalo, el consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio José Archila Peñalosa; el ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; la ministra del Interior, Alicia Arango Olmos; el ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo García; la procuradora Delegada con Funciones de Seguimiento al Acuerdo de Paz, Mónica Cifuentes Osorio; el defensor delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, Ricardo Arias Matías; el fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa Delgado y el director de la Unidad Nacional de Protección, Alfonso Campos Martínez.

<sup>94</sup> Mayor información sobre esta Audiencia se puede encontrar en el Punto 3 de este informe sobre las Garantías de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación. Para conocer algunos apartados de la Audiencia ver: (El Tiempo, 2020g)

<sup>95</sup> De este programa también están siendo beneficiados hasta el momento 52 víctimas y 25 comparecientes de la Fuerza Pública.

implementado estrategias de descongestión que le han permitido resolver 1.817 solicitudes de libertad condicionada de personas que dijeron pertenecer a las Antiguas FARC-EP, de las cuales 210 fueron concedidas. Entre abril y julio de 2020 se han resuelto 310 solicitudes de libertad y actualmente se están tramitando otras 354 solicitudes (JEP, 2020s). Señala la JEP que como consecuencia de las medidas adoptadas, ha sido posible reducir sustancialmente la congestión, encontrándose actualmente al día la Secretaría Judicial (Prs 232-2020, 2020).

En relación con los casos de la Fuerza pública, y tras la implementación de varias estrategias de descongestión, la JEP informa a esta ST que, con corte a 27 de noviembre de 2020, se han concedido 1.198 LTCA de los cuales la JEP ha concedido el beneficio en 294 casos y los ha negado en otros 124. Los restantes casos fueron tramitados por la jurisdicción ordinaria (Prs 232-2020, 2020).

Por su parte, CSIVI-Farc señaló que, a la fecha, hay en total 504 personas privadas de la libertad en diferentes circunstancias:

**Tabla 5: Situación de personas privadas de la libertad**

<b>Personas acreditadas por la OACP que se encontraban en los listados de 15 de agosto de 2017 de FARC-EP</b>	<b>Gestores de Paz</b>	<b>Personas que no han sido acreditados por la OACP y que se encontraban en los listados de 15 de agosto de 2017 de FARC</b>	<b>Personas que no han sido acreditados por la OACP y que ingresaron en los listados de FARC en fecha posterior al 15 de agosto de 2017</b>	<b>Total</b>
172	82	168	82	504

**Fuente:** Elaboración propia con base en (Csivi FARC, 2020c).

De las 172 personas acreditadas por la OACP, privadas de la libertad y que se encontraban en los listados entregados por las FARC el 15 de agosto de 2017, 145 personas se encuentran en establecimiento de reclusión, 5 en detención domiciliaria, 18 en prisión domiciliaria y 4 personas con vigilancia electrónica. Frente a las 82 personas nombradas como gestores de paz, CSIVI-Farc informa que esta figura nunca se aplicó por lo que aquellos que fueron cobijados con el beneficio siguen privados de la libertad. De las 168 personas incluidas en los listados que no habían sido acreditadas por OACP y que actualmente están en observación, es necesario mencionar que en el marco de la mesa tripartita entre la OACP, FARC y la Misión de Verificación de Naciones Unidas se han realizado 72 acreditaciones en lo corrido del 2020, quedando aún por resolver 96 casos (Csivi-FARC, 2020d).

En relación con 82 personas que no fueron incluidas en el listado original, pero fueron posteriormente reconocidas por FARC, se espera que la JEP resuelva su situación. Frente a este último grupo, CSIVI-Farc ha señalado que espera que la jurisdicción aborde su conocimiento a partir de lo señalado en el (inc. 8) art. 63 de la Ley

Estatutaria (Ley 1957 de 2019) y permita su acreditación debido a situaciones de fuerza mayor. Para la ST es importante anotar que hasta ahora la JEP no ha hecho uso de este artículo para tomar decisiones. Finalmente, se encuentran en este momento, en la instancia de solución de discrepancias de la CSIVI, siete casos sobre los cuales hay diferencias entre FARC y el Gobierno. Para abordar estos casos se está estudiando la posibilidad de construir un protocolo para dirimir estas discrepancias (Csivi-FARC, 2020d)<sup>96</sup>.

La ST conoce que FARC ha realizado denuncias públicas a raíz de la situación de las personas que se encuentran actualmente privadas de la libertad en centros carcelarios debido al aumento de contagios de COVID-19 y las deficiencias de atención para el tratamiento y prevención de la enfermedad (Cuarto de Hora, 2020). A su vez, han denunciado 12 traslados arbitrarios de FARC a diferentes cárceles, pese a la solicitud de reunirlos en un solo centro carcelario o trasladarlos al Pabellón Especial de Paz que se ubicó en el ETCR de Mesetas (Csivi-FARC, 2020d).

### 2.2.2. Análisis

La JEP continúa desarrollando su mandato pese a que ha sido objeto de presiones, campañas de desprestigio, amenazas a su mandato, obstaculizaciones a su trabajo y cuestionamientos permanentes a su accionar. El periodo de estudio de este informe no fue diferente. Varias situaciones pusieron de presente las dificultades por las que ha atravesado esta jurisdicción. La ST destaca tres:

(i) La reciente investigación del diario El Espectador sobre los audios relacionados con el caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte (Jesús Santrich) en la que se señaló que la FGN de la época tenía en su poder presuntamente 24 mil audios, de los cuales solo 12 fueron trasladados a la JEP, así como la posible existencia de varias irregularidades sobre la participación de agentes encubiertos sin autorización legal, en lo que se conoció como un “entrampamiento” a este excomandante de las FARC (El Espectador, 2020l). Sobre el asunto, la JEP se pronunció señalando que en el marco del trámite de la solicitud de garantía de no extradición, aunque la Sección de Revisión hizo repetidas peticiones a la FGN con el fin obtener suficientes elementos de prueba para tomar decisiones en este caso, estas nunca fueron respondidas de manera satisfactoria (JEP, 2020t). Hecho que demostró que la FGN de aquel momento no prestó la debida colaboración con la JEP y, con ello, aumentó la percepción del interés de torpedear el proceso de paz.

(ii) Las críticas realizadas en diferentes eventos públicos por el Presidente de la República en las que señala, entre otros aspectos: la falta de aportes a la verdad y a la reparación a los exmiembros de las FARC, la necesidad de que se impongan sanciones genuinas y proporcionales a los delitos y no sólo simbólicas, la eventual

---

<sup>96</sup> En relación con las causas que han generado que aun existan privados de la libertad, según el equipo Csivi-FARC, es posible identificar tres situaciones: (i) Congestión judicial, (ii) Diferencias en la interpretación sobre qué tipo de conductas deben ser o no consideradas como vinculadas al conflicto armado; (iii) no estar acreditados por OACP.

inclusión de ex paramilitares como terceros civiles y la falta de celeridad de los procesos que adelanta (Presidencia de la República, 2020b).

Estas afirmaciones, han sido respondidas por la presidente saliente de esta jurisdicción subrayando la importancia de la división de poderes y su autonomía e independencia del Gobierno Nacional. En palabras de Linares: "no es admisible que un poder público le señale al otro cómo debe actuar, qué debe decidir y cuál es el alcance de las funciones. En este caso, que nos digan cuáles son las personas que se deben someter a la JEP y cuáles son las sanciones a imponer" (Noticias Caracol, 2020).

(iii) La iniciativa del exsenador Álvaro Uribe de llevar a cabo un referendo popular, en el que además de abordar temas como la austeridad estatal, la educación y el medioambiente, propone se reforme de fondo la JEP (Uribe Vélez, 2020). Entre otros asuntos plantea que sus funciones se trasladen a la jurisdicción ordinaria manteniendo los beneficios judiciales; que se reduzcan los periodos de los actuales magistrados; que se incluyan garantías judiciales para los integrantes de la Fuerza Pública, como la apertura de una sala especial con magistrados expertos en protocolos, estructura de mando y reglas operacionales; que los uniformados que hayan cometido delitos antes del 1o de diciembre de 2016 puedan solicitar la libertad condicional cuando hayan cumplido cinco años de condena efectiva; que personas responsables de delitos de lesa humanidad no puedan ocupar cargos en corporaciones de elección popular, ni puedan ser elegidos para cargos unipersonales (El Espectador, 2020m). La iniciativa a la que se suma el proyecto de ley presentado por la senadora Milla Romero del partido Centro Democrático, quien reemplazó a Uribe tras su renuncia, argumenta que la jurisdicción ha fallado en su objetivo de garantizar verdad, justicia, reparación y no repetición (El Espectador, 2020n). Si bien una reforma de esta naturaleza, dado los tiempos del trámite requerido, tiene pocas posibilidades de ser aprobada, no deja de ser una muestra contundente de la postura del partido de gobierno sobre la materia<sup>97</sup>.

181

Frente a la situación, el nuevo presidente de la JEP, ha insistido en la importancia de esta justicia transicional, sus elementos diferenciadores con las otras formas de justicia actualmente vigentes y sus características principales tales como su carácter restaurador, prospectivo y dialógico. Al tiempo, ha señalado que "Un Estado que pacta el desarme y la desmovilización con un grupo insurgente, a cambio de un proceso de reformas institucionales, no puede esperar que la estructura se desarme y desmovilice para, acto seguido, frenar unilateralmente las reformas acordadas e implementadas con el único sustento de que le asiste poder político o fuerza coercitiva para ello" (JEP, 2020u).

La pandemia agregó además otro reto significativo por el impacto que las medidas de confinamiento y aislamiento social significó en los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, en particular a la participación efectiva, el acceso a la

<sup>97</sup> Por tratarse de una reforma constitucional debe superar ocho debates en el Congreso, cuatro en cada periodo legislativo, por lo que debería tener sus primeros cuatro debates antes del 16 de diciembre.

justicia, la lucha contra la impunidad, la protección y prevención, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes. Situación que implicó un cambio importante en el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil y, en especial, una inversión alta en el tiempo de diálogos con los diferentes sectores de víctimas y la modificación de varias metodologías de trabajo (JEP, 2020a).

En medio de las dificultades, han surgido también nuevos debates de carácter jurídico y político de relevancia para la implementación del A.F. en materia de Justicia. Durante el periodo del informe, la ST destaca dos: (i) los debates sobre el alcance de los aportes a la verdad de los comparecientes a la JEP y su real compromiso con las víctimas y (ii) las implicaciones jurídicas, políticas y sociales sobre el reconocimiento de responsabilidades y solicitudes de perdón de comparecientes. Los dos se constituyen en retos significativos para la justicia transicional, por lo cual esta ST considera valioso revisarlos con atención.

*(i) Alcance de los aportes a la verdad de los comparecientes a la JEP y su real compromiso con las víctimas.*

Una manera idónea de abordar este compromiso del A.F. (5.1.2 III), es conocer el estado actual de los macro casos abiertos por la JEP para que sea posible conocer los desarrollos que se han dado en aportes a la verdad. Actualmente hay siete macro casos abiertos en la Jurisdicción. Sin descartar la apertura de nuevos casos en los próximos meses y, habiendo revisado los casos territoriales en el informe étnico (STCVI, 2020a), el informe revisará tres de los siete casos que tienen alcance nacional, que afectaron a miles de personas y en el que están involucrados miembros de la ex guerrilla de las FARC-EP y de la Fuerza Pública; sobre los cuales, además, hay debates abiertos sobre el alcance de la verdad ofrecida por los comparecientes. Los casos corresponden a el 001 y el 003 que son los más avanzados. Sobre ellos, se ha anunciado que habrá escritos de acusación antes de terminar el 2020. Y respecto al caso 007, aunque está en una etapa muy inicial, ha tenido un importante avance en el periodo de análisis de este informe.

1. *Caso 001 "Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP (JEP, 2020v)* que prioriza los secuestros cometidos por las FARC-EP especialmente entre 1993 y 2012. El caso fue abierto el 4 de julio de 2018, e investiga cerca de nueve mil hechos entre los que se destacan el secuestro simple, el secuestro extorsivo, toma de rehenes, desaparición forzada y homicidio. Actualmente, tiene 2.107 víctimas acreditadas, de las cuales 394 son de la Fuerza Pública, aunque se estima que las víctimas pueden llegar a ser más de 20 mil.

Desde la apertura del caso, la JEP ha recibido y contrastado numerosos informes oficiales y de organizaciones sociales, además ha recibido versiones individuales de los máximos responsables y autores determinantes y ha adelantado versiones colectivas de toda la organización y de cada bloque. En total, de estas versiones

escritas y orales, han participado 586 exguerrilleros<sup>98</sup>. Por su parte, desde el segundo semestre de 2019 la jurisdicción diseñó y puso en ejecución una estrategia de participación de víctimas que comenzó con la difusión y creación de un formulario digital para la acreditación de víctimas y la posterior realización de 192 jornadas territoriales en las que se ha logrado asesorar a 602 víctimas de secuestro. Respecto al conjunto de víctimas (704), que consideraron necesario hacer observaciones a las versiones dadas por los exguerrilleros, la JEP permitió el traslado del material y cerca de 700 ya han presentado observaciones. Una de las mayores críticas de algunas víctimas ha sido la falta de reconocimiento de los exguerrilleros sobre los malos tratos que recibieron durante cautiverio.

Durante el tiempo de la pandemia, fueron suspendidas las observaciones orales y se ampliaron los plazos para que estas se hicieran por escrito. En junio continuaron con labores de contrastación de informes, versiones de exguerrilleros y observaciones de las víctimas. En septiembre, tuvo lugar la ampliación de la versión colectiva del Comando Conjunto Central<sup>99</sup> de las extintas FARC mediante una videoconferencia en la que intervinieron 14 comparecientes ubicados en los AETCR de Tolima y Cauca. En la diligencia judicial, que se había visto aplazada por la emergencia del COVID-19, también participaron 22 víctimas quienes hicieron preguntas a los comparecientes (JEP, 2020w).

Consultadas las antiguas FARC- EP sobre su aporte a la verdad en estos casos, estas señalan que además de las audiencias e informes presentados en el desarrollo de las audiencias territoriales, se les solicitó información de un total de 94 casos. Sobre estos, reconocieron la responsabilidad directa en 82 casos (87%), no aceptaron responsabilidad en los hechos relacionados con 12 casos (13%) y asumieron el compromiso de entregar información sobre 12 casos adicionales (14%) sobre los cuales no se tenía información en el momento de ser solicitada pero que pueden ser documentarlos a profundidad<sup>100</sup> (Csivi- Farc, 2020a).

La JEP está programando la realización de versiones voluntarias a 10 mandos medios<sup>101</sup> de las FARC-EP, que fueron solicitadas por la SRVR para entregar

<sup>98</sup> Entre los altos mandos que han participado en estas versiones están: Rodrigo Londoño (*Timochenko*); Julián Gallo (*Carlos Antonio Lozada*); Jaime Alberto Parra (*Mauricio Jaramillo*); Pablo Catatumbo; Pastor Alape; Milton de Jesús Toncel (*Joaquín Gómez*); Rodrigo Granda, y Juan Hermilo Cabrera (*Bertulfo Álvarez*).

<sup>99</sup> Este Comando está compuesto por los frentes 17, 21, 25 y 50, los frentes "Tulio Varón" y "Joselo Losada", así como por las comisiones especiales de finanzas "Manuelita Sáenz", Emisora "Manuel Cepeda Vargas" y la Escuela "Hernando Murillo Toro".

<sup>100</sup> Entre los casos en los que hubo aportes se encuentran el de Ingrid Betancourt y otras personas retenidas para el intercambio humanitario, particularmente civiles; Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri; los doce diputados del Valle; la familia Turbay Cote; los tres indigenistas norteamericanos de Arauca; y Consuelo Araújo, entre otros casos que no fueron de conocimiento público y que tuvieron motivos económicos como el de Hernán Bustos o Luis Alirio Mora Urrea.

<sup>101</sup> Los mandos medios llamados son Reinel Guzmán (*Rafael Político*); Bernardo Mosquera Machado (*Negro Antonio*); Wilmar Antonio Marín Cano (*Hugo 22*); Marcos Alvis Patiño Efrén (*Patequeso*); Alfonso López Méndez (*Efrén Arboleda*); Jhoverman Sánchez Arroyave (*Rubén Cano*); Fancy María Orrego Medina (*Erika Montero*); Sandra Patricia Velázquez Ñañez (*Rosalba*), y Héctor Julio Villarraga Cristancho (*Grillo o Gilberto Arroyave*).

información sobre hechos concretos y preguntas específicas hechas por las víctimas en sus observaciones, entre estas, las razones y condiciones de los secuestros (El Espectador, 2020o). Estas versiones se darán a finales de 2020 y principios de 2021 (JEP, 2020x). Señala la JEP que por tratarse del objeto del proceso, la evaluación sobre el significado de los aportes a la verdad en este momento no es posible (Prs 232-2020, 2020). Se espera que tras estas actividades, la Jurisdicción presente un documento que contraste hechos y conductas sobre las responsabilidades de la otrora guerrilla en el secuestro (El Espectador, 2020p).

2. *Caso 003 “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”*: Este caso fue abierto el 12 de julio de 2018 a partir del informe No. 5 de la Fiscalía General de la Nación, en el que indican que hubo 2.248 víctimas entre 1988 y 2014, siendo su etapa más crítica entre 2006 y 2008, y los listados aportados por el Ministerio de Defensa Nacional que incluyen 1944 miembros de la Fuerza Pública donde manifestaron su voluntad de comparecer ante esta Jurisdicción.

Al momento se han presentado 252 versiones voluntarias presenciales en 332 sesiones y 53 versiones escritas (La Popa, Brigada XVI, Tercera División, Brim 15, BISAN, BAJES, BIMAG, BIVAR, BIPIG) (Prs 232-2020, 2020), incluyendo las de cuatro generales<sup>102</sup>. También han rendido versiones 51 soldados, 38 suboficiales, 32 oficiales subalternos (subtenientes, tenientes y capitanes), 10 oficiales con rango de Mayor y 7 de rango de coronel. Organizaciones sociales como CINEP, la Coordinación Colombia Europa-EE.UU, el Colectivo José Alvear Restrepo, entre otras, también aportaron informes. Una vez depuradas las bases de datos y revisados los informes, la JEP identificó 4.439 víctimas entre 2002 y 2008. Dentro del caso han sido acreditados 397 víctimas. A pesar de ser un fenómeno nacional al punto que se identificaron casos en 29 de los 32 departamentos, en función del número de víctimas y el potencial ilustrativo de la práctica criminal, se priorizaron para este caso seis departamentos: Antioquia, Meta, Cesar, Norte de Santander, Casanare y Huila<sup>103</sup>.

Tras la solicitud de las víctimas a la JEP, fue posible que estas observaran las diligencias y se permitió a sus representantes legales preguntar y solicitar aclaraciones. Así, en los últimos meses de 2019 y los primeros de 2020 se realizaron tres audiencias en las que las víctimas presentaron sus observaciones a 31 versiones voluntarias de comparecientes y un diálogo intercultural e interjurisdiccional. Posteriormente y gracias a la evidencia recolectada hasta ese momento la UIA adelantó, en dos diligencias, tareas de exhumación de 54 cuerpos en el cementerio

---

<sup>102</sup> Mario Montoya Uribe excomandante del ejército (r); Paulino Coronado, excomandante de la Brigada 30 (r); Miguel David Bastidas, ex segundo comandante del Batallón de Artillería No. 4 “Jorge Eduardo Sánchez” (Bajes) y el general (r) Henry Torres Escalante, excomandante de la Brigada 16, entre otros.

<sup>103</sup> Las unidades militares comprometidas son: Catatumbo: Brigada Móvil no. 15 y Batallón de Infantería no. 15 “General Santander”; Brigada 30, Segunda División; Norte del Cesar: Batallón de Artillería N°2 ‘La Popa’, Primera División; Casanare: Brigada 16. Cuarta División; Antioquia: Batallón de Artillería N°4. Jorge Eduardo Sánchez; Cuarta Brigada, Séptima División y Brigada Móvil N°11 Séptima División; Meta: Batallón de Infantería N° 21 “Batalla del Pantano de Vargas”, Cuarta División; Huila: Batallón de Infantería N° 27 “Magdalena y Batallón Cacique Pigoanza –Quinta División.

de las Mercedes en Dabeiba (Antioquia) que permitió la identificación y entrega digna a la familia de una de las víctimas. En el mes de noviembre de 2020, la jurisdicción llevó a cabo la tercera diligencia en la que se reportaron 17 hallazgos forenses que podrían corresponder a víctimas de desaparición forzada (JEP, 2020y), se encontraron seis nuevas fosas comunes, se practicaron 150 tomas de ADN (El Espectador, 2020q) y se hizo la entrega digna de cuatro cuerpos de personas víctimas del conflicto, dos de ellas, recuperadas en el marco del caso 03 y del caso 04 sobre la situación territorial de Urabá (JEP, 2020z).

En relación con las entregas dignas, y tras conocerse en la opinión pública versiones que desacreditarían la importancia y valor de estos hallazgos, la JEP hizo un llamado a evitar versiones sin fundamento jurídico que revictimizan a las familias comprometidas (JEP, 2020aa). En este mismo sentido, las víctimas de crímenes de estado señalaron que, además de rechazar este tipo de versiones, las cuales consideran revictimizantes, anuncian su respaldo al trabajo realizado por la JEP (Movice, 2020c).

El cementerio en Dabeiba es objeto de una medida cautelar expedida por la Sección de Ausencia de Reconocimiento —SARV— solicitada por el Colectivo Orlando Fals Borda a causa de la pandemia, en tanto el municipio no cuenta con la infraestructura necesaria para inhumar posibles fallecidos por COVID-19, lo cual puede poner en riesgo los cuerpos que aún siguen allí (JEP, 2020bb). Cabe advertir que durante la última diligencia realizada, se advirtió la edificación de dos construcciones irregulares en el cementerio, pese a la preexistencia de estas medidas (El Espectador, 2020r).

185

Por otro lado, el Espacio de Litigio Estratégico<sup>104</sup> solicitó en septiembre pasado a la JEP la apertura de incidente de incumplimiento para expulsar a varios de los comparecientes en este caso con la consiguiente pérdida de beneficios, por cuanto -señalan los solicitantes- estos comparecientes no han reconocido su participación, conocimiento o responsabilidad en los hechos ni han contribuido con un relato que le permita a la JEP el esclarecimiento de este fenómeno y, por el contrario, han querido posar como víctimas de montajes judiciales. En el caso del exgeneral Montoya, en particular la afirmación de desconocer la existencia de estos hechos y acusar a la tropa de haber cometido estos asesinatos por ignorancia o ausencia de juicio moral, ha traído fuertes cuestionamientos por parte de las víctimas y diversos sectores de la

---

<sup>104</sup> Entre las organizaciones que pertenecen a este espacio y presentaron la solicitud están: Colectivo José Alvear Restrepo (Cajar), la Corporación Jurídica Libertad, la Corporación Yira Castro, el Comité de Solidaridad de Presos Políticos, la Asociación Minga, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), Tejiendo Memorias, la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, la Comisión Colombiana de Juristas, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello y el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. Esta solicitud se hizo contra el exgeneral Montoya quien se acogió a la JEP por 2.492 casos de ejecuciones extrajudiciales cometidos entre marzo de 2006 y noviembre de 2008 mientras fue comandante del Ejército y contra el coronel (r) Publio Hernán Mejía y el sargento (r) Efraín Andrade. En el caso de Mejía, a la fecha de acogerse a la JEP purgaba una pena de 19 años por delitos ocurridos cuando era comandante del Batallón La Popa entre 2002 y enero de 2004; mientras que Andrade, quien era el jefe de inteligencia de este mismo batallón y fue procesado por los mismos hechos.

opinión pública (Movice, 2020d). Sobre esta solicitud aún no hay pronunciamiento de la JEP y se espera, tras el cruce y estudio de las versiones, la emisión del escrito de acusación sobre el caso.

3. *Caso 007 “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado” (JEP, 2020cc):* El caso fue abierto el 11 de marzo de 2019 y prioriza el reclutamiento forzado y otras formas de utilización de los NNA en el conflicto cometidas por las FARC-EP y la Fuerza Pública. También investigan actividades desarrolladas por menores de edad para estos actores armados como ser mensajeros, acompañantes del grupo, informantes, con propósitos sexuales, etc. Además de otros delitos derivados del reclutamiento y uso como tortura, homicidios, sanciones, amenazas, y aquellos de índoles sexual como el abuso, la violación y la anticoncepción o los abortos forzados. A partir del cruce de la información aportada por entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil, se estima que estas conductas afectaron a 8.000 víctimas desde 1971 hasta 1o de diciembre de 2016.

El caso se encuentra dividido en dos subcasos con base en el tipo de actor responsable: Sub caso FARC EP y Sub caso Fuerza Pública, estando el primero de ellos más adelantado por contar con más información. También están definidas dos líneas transversales de investigación: acciones cometidas contra pueblos étnicos y las relacionadas con el reclutamiento y utilización que vinculan actos de tortura, violencia sexual, desaparición forzada, fusilamiento, desplazamiento forzado y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

186

En lo que respecta a la SDSJ, ésta ha ordenado, como garante del régimen de condicionalidad, “la presentación y ajustes de los compromisos claros, concretos y programados a buena parte de los comparecientes de Fuerza pública” (Prs 232-2020, 2020) cuyas solicitudes ascienden a 5.384. En relación con FARC, tras la instrucción del caso en el que se hizo el estudio y cruce de la información existente, la SRVR profirió un primer Auto que vincula 37 exmiembros de las FARC-EP y citó a rendir versión voluntaria a 15 de ellos entre agosto y septiembre<sup>105</sup>, de los cuales 14 ya lo hicieron. Nuevamente en este caso, señala la JEP a esta ST que no es posible hacer una valoración del aporte a la verdad, por cuanto el despacho se encuentra actualmente en la realización de labores de contraste (Prs 232-2020, 2020).

Para las víctimas y las organizaciones que les representan, sin embargo, estas versiones no condujeron a un reconocimiento integral de la verdad. En particular, subrayaron la ausencia de reconocimiento sobre asuntos relacionados con violencia

---

<sup>105</sup> Hasta el momento han rendido versión Martín Cruz, Carlos Antonio Lozada y Joaquín Gómez. Es importante señalar que Cruz y Gómez mencionaron haber permitido el ingreso, en algunos casos, de menores de 15 años (El Espectador, 2020mm) y (El Espectador, 2020nn). Los llamados son: Pablo Catatumbo Torres Victoria, Edgar López Gómez, Pastor Lisandro Alape Lascarro, Rodolfo Restrepo Ruiz, Martín Cruz Vega, Luis Óscar Úsuga Restrepo, Jesús Mario Arenas Rojas, Milton de Jesús Toncel Redondo, Julián Gallo Cubillos, Jaime Alberto Parra Rodríguez, Jhon Jairo Pardo Hernández, Rodrigo Londoño Echeverry, Juan Hermilo Cabrera Díaz, Abelardo Caicedo Colorado y Diego Ardila Merchán.

sexual, aborto forzado y reclutamiento por medios violentos. Afirman que, además, aún no se reconoce el reclutamiento como una política sistemática al interior de las FARC.

Es necesario señalar que dos comandantes han hecho reconocimiento de la presencia de menores de edad en sus filas, aunque afirmaron que se encontraban en condiciones de orfandad (El Espectador, 2020s). Considerando que este caso apenas da sus primeros pasos, es necesario estar atentos a la evolución de las versiones y las observaciones de las víctimas en torno a los aportes a la verdad de estos ex miembros de las FARC.

La ST considera importante mencionar que estas diligencias se están realizando tras la interposición de varios recursos judiciales por parte de los comparecientes (JEP, 2020dd) y dada la solicitud de FARC de hacer públicas sus versiones ante la JEP. Esto último sucedió después de recibir críticas de diferentes sectores que afirmaban que FARC no querían reconocer este delito (Semana, 2020). Por ello, la SRVR, tomó la decisión de permitir que los relatores de cada macro caso analizarán y decidirán si las diligencias debían ser públicas atendiendo los derechos de las víctimas, los terceros y la seguridad de los involucrados, situación que sucedió para el caso 007, que levantó la reserva de sus versiones (JEP, 2020ee)<sup>106</sup>.

De esta forma, se abre el debate sobre la importancia de hacer públicas todas las acciones generadas en el marco de los procesos de la JEP. Hay quienes afirman que es importante que la ciudadanía conozca los detalles de lo que allí se diga por parte de los comparecientes, y otros sectores afirman que existe el riesgo de que no se comprendan los alcances de estas primeras fases del proceso y se creen expectativas que no dan cuenta del alcance de las etapas procesales y lo que es exigible en cada una de ellas (El Tiempo, 2020g).

Como puede observarse del análisis de estos tres casos, en términos de aportes a la verdad, los retos que impone el debido proceso y los derechos de las víctimas en cada uno de los macro casos son de gran envergadura. La ST entiende la importancia de equilibrar estos dos aspectos y de buscar las mayores aspiraciones de verdad judicial posible en el desarrollo de sus investigaciones. Al tiempo, reconoce el valor pedagógico que existe en cada una de las audiencias públicas y anima a la JEP a encontrar los mejores caminos para que sus hallazgos puedan ir siendo conocidos y comprendidos por la ciudadanía en general mientras se van produciendo sentencias y empiezan a ser conocidas las sanciones.

### *(ii) Reconocimientos de verdad y responsabilidad*

El segundo aspecto que cada vez cobra más relevancia es la capacidad de la Justicia Transicional de ofrecer verdad judicial a las víctimas y al país. Una aspiración que, a juicio de la ST, requiere a su vez la escucha de los diversos sectores políticos y de la

---

<sup>106</sup> Un análisis periodístico sobre una de las audiencias de FARC en la que algunos de sus miembros reconocen el reclutamiento de NNA y casos de violencia sexual se puede encontrar en: (El Espectador, 2020t).

ciudadanía en general para recibirla, reconducirla y realizar las modificaciones necesarias para la no repetición. La ST subraya tres eventos sucedidos durante el periodo del informe que ofrecen la posibilidad de acercarse a la verdad: (a) el perdón pedido por parte de FARC a las víctimas de secuestro y el reconocimiento de los daños que causó este tipo de acciones en las víctimas, (b) el reconocimiento de responsabilidades de las antiguas FARC por seis homicidios cometidos por sus miembros y, (c), el interés de comparecer voluntariamente a la jurisdicción de algunos ex paramilitares.

*(a) Reconocimiento de las Farc sobre su responsabilidad en secuestros y solicitud de perdón a las víctimas:* Tras el diálogo sostenido entre Ingrid Betancourt, víctima de secuestro de la ex guerrilla de las FARC, y la Comisión de la verdad (CEV, 2020n) se conoció una carta enviada por los antiguos miembros de esa organización armada mediante la cual se reconocía, por primera vez, el delito de secuestro. En esa misiva los firmantes señalaron que el secuestro había sido “un gravísimo error” y afirmaron estar arrepentidos (El Espectador, 2020u)<sup>107</sup>. La carta llega tras numerosas críticas que hicieron las víctimas en el marco del macro caso 001, quienes afirmaron que las versiones de los excombatientes estaban marcadas por la autojustificación y la falta de reconocimiento del maltrato recibido por muchos secuestrados (Semana, 2020). Esta solicitud de perdón fue recibida por algunos sectores de víctimas como un paso adelante en la reconciliación.

Posteriormente, FARC realizó una nueva manifestación de perdón en el mismo sentido, por el secuestro y homicidio del ex gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria y su Asesor de Paz, Gilberto Echeverry en 2003. En una sesión de la Asamblea de Antioquia, Pastor Alape expresó: “nuestro mayor deseo es que, algún día, podamos ser perdonados por el daño que causamos [sic]” (El Espectador, 2020v). Si bien estos actos de reconocimiento de responsabilidad y perdón realizados por ex integrantes de las FARC-EP no son nuevos, teniendo en cuenta que desde la época de las negociaciones en la Habana comenzaron a realizarse eventos de esta naturaleza y es cierto que el delito de secuestro no se reconocía cabalmente (Csivi- Farc, 2020a) (Ver Anexo 2). Se trata ciertamente de un primer paso para avanzar en el esclarecimiento y reconocimiento de los numerosos secuestros cometidos por la ex guerrilla y que son resultado de los compromisos hechos sobre el aporte genuino a la paz.

*(b) Sobre el reconocimiento de responsabilidades:* Mediante una carta enviada a la JEP (JEP, 2020ff), miembros de la antigua guerrilla de las FARC-EP reconocieron los homicidios de Álvaro Gómez Hurtado ocurrido en 1995, Hernando Pizarro León Gómez 1994, Jesús Antonio Bejarano 1999, José Fedor Rey en 2002, General Fernando Landazábal Reyes en 1998 y el del representante a la Cámara Pablo Emilio

---

<sup>107</sup> El comunicado que fue firmado por Rodrigo Londoño (Timochenko); Julián Gallo (Carlos Antonio Lozada); Jaime Alberto Parra (Mauricio Jaramillo); Pablo Catatumbo; Pastor Alape; Milton de Jesús Toncel (Joaquín Gómez); Rodrigo Granda, y Juan Hermilo Cabrera (Bertulfo Álvarez).

Guarín ocurrido en 1987 (JEP, 2020ff)<sup>108</sup>. Es uno de los anuncios, en términos de reconocimiento de responsabilidades tempranas, más importantes que hasta el momento ha arrojado el proceso de paz y en el cual intervienen numerosos elementos que aumentan su significancia y los impactos que puede traer sobre la comprensión del conflicto armado (El Espectador, 2020w).

En particular el reconocimiento de responsabilidades sobre el homicidio de Gómez Hurtado, declarado crimen de lesa humanidad, resultó ser el más inesperado ya que las investigaciones judiciales adelantadas nunca incluyeron hipótesis sobre la participación de esta guerrilla y, por el contrario, vinculaban a agentes del Estado<sup>109</sup>. Sobre este asunto, el Presidente de la República se mostró escéptico sobre la versión de FARC y señaló que: “Adjudicarse esos crímenes cuando ya hay garantías de que nadie va a pagar cárcel no deja de generar dudas, sospechas, preocupaciones y yo quiero que ese crimen horrendo sea esclarecido” (El Espectador, 2020z). Por la misma línea, el Alto Comisionado para la Paz solicitó evaluar la compatibilidad del cargo de Senador de Julián Gallo, conocido como Carlos Antonio Lozada, con el reconocimiento del homicidio de Gómez (El Tiempo, 2020o)<sup>110</sup>. Mientras el caso continúa avanzando en la Fiscalía, se citó a declaración jurada a Rodrigo Londoño y Julián Gallo en el proceso adelantado por esta entidad (El Espectador, 2020aa). Sin embargo, la JEP asumió competencia prevalente y preferente sobre estos homicidios y citó a versiones voluntarias a los involucrados<sup>111</sup> (JEP, 2020gg).

---

<sup>108</sup> Días después Carlos Antonio Lozada se adjudicó la responsabilidad directa del homicidio de Álvaro Gómez ante los medios de comunicación (El Espectador, 2020oo). Entre los aspectos que han surgido en este debate está la existencia del libro denominado “Manuel Marulanda Vélez, 1993-1998, Correos y correspondencia”, donde se presume puede haber evidencia de este homicidio, entre otros hechos delictivos de relevancia nacional como la masacre de San Carlos de Guaroa, sobre la cual las FARC señala no tener conocimiento (El Espectador, 2020x). Un resumen de cada uno de los casos reconocidos puede encontrarse en: (El Espectador, 2020y).

<sup>109</sup> Durante mucho tiempo la familia Gómez Hurtado ha señalado al expresidente Ernesto Samper, a Horacio Serpa, a Ramiro Bejarano y al cartel del norte del Valle, de tener relación con el crimen (El Tiempo, 2020t). Esta hipótesis es compartida por la FGN quien citó a declaración juramentada por este caso los hermanos Rodríguez Orejuela, Fernando Henao Montoya y Víctor Patiño Foméque (El Espectador, 2020cc). Sin embargo, en la versión proporcionada a medios de comunicación por los exmiembros de las FARC, estos reafirmaron su autoría y explicaron que el desvío de la investigación se produjo cuando miembros de la Policía (Dijin) secuestraron, torturaron y asesinaron a seis jóvenes, entre ellos, a dos de las personas que habían cometido el homicidio, en la conocida Masacre de Mondoñedo (El Tiempo, 2020t). Una versión que relacionaba a altos mandos de las FFMM la proporciona Germán Marroquin, primer investigador del caso. (El Espectador, 2020dd). Vale la pena agregar que la familia de Gómez Hurtado interpuso denuncia penal contra Carlos Antonio Lozada y Pablo Catatumbo ante la Corte Suprema de Justicia por el delito de homicidio agravado y concierto para delinquir, entre otros delitos (El Espectador, 2020ee); sin embargo, los encausados señalaron que no acudirían a los llamados de la Fiscal delegada ante la Corte por cuanto el proceso sería adelantado de manera preferente por la JEP (El Tiempo, 2020q).

<sup>110</sup> Sobre este punto el exfiscal Martínez señaló que el Senador del partido FARC envuelto en el caso debía ser juzgado por la Corte Suprema de Justicia y no por la JEP, generando polémica con políticos y juristas que, en la orilla opuesta, señalan que es una interpretación no solamente errada, sino contradictoria con el mismo A.F. (El Tiempo, 2020r).

<sup>111</sup> Cabe añadir que tras el recurso de reposición interpuesto por Únete por Colombia, en representación de los familiares Álvaro Gómez Hurtado, contra el auto No. 167 del 13 de octubre de 2020 que ordenó la diligencia de aporte a la verdad de Julián Gallo y Rodrigo Londoño por el homicidio del líder conservador y otras cinco víctimas, la JEP volvió a llamar a Julián Gallo Cubillos y Rodrigo

Para la ST es importante mencionar que actualmente aún no se conoce la ruta metodológica que utilizará la jurisdicción para abordar los casos, considerando que ninguno de los macro casos abiertos hasta el momento se refiere a estos crímenes (El Espectador, 2020bb). En el marco de la extrajudicialidad se esperan también los aportes que hará la exsenadora Piedad Córdoba en la CEV a propósito del homicidio de Gómez Hurtado, quien anunció semanas atrás su interés por aportar a la verdad de este suceso (El Tiempo, 2020p).

(c) *Solicitudes de comparecencia voluntaria*: Como se estableció en anteriores informes de la ST, un grupo importante de ex paramilitares ha comenzado a buscar espacio en el SIVJNR (STCVI, 2020b). Como sucede con Salvatore Mancuso, quien está esperando la decisión de las autoridades migratorias de EE. UU. sobre su traslado a Colombia, a los que se suman el de Rodrigo Tovar Pupo (Jorge 40) y los casos de Carlos Mario Jiménez (Macaco), Carlos Antonio Moreno Tuberquia (Nicolás), Héctor Germán Buitrago (Marín Llanos), Nelson Buitrago y Héctor José Buitrago Rodríguez; estos tres últimos, miembros de la misma familia<sup>112</sup>.

Vale la pena señalar que, a la fecha, la JEP ha negado más de 1.300 solicitudes de ingreso por estar fuera de su competencia personal o por ser abiertamente infundadas. A su vez, ha rechazado la totalidad de ex paramilitares que se han presentado hasta el momento, los cuales suman 947 casos y, de los 1.013 casos de terceros civiles y agentes del Estado que han solicitado ingresar, se han repartido en despachos de la magistratura 823 correspondientes a los primeros y 190 a los segundos. En relación con terceros financiadores de grupos paramilitares se han repartido 23 casos a la SDSJ (Prs 232-2020, 2020).

190

Pese a la comparecencia de algunos agentes del Estado y civiles ante la JEP, la percepción de las víctimas y sus organizaciones sobre el nivel de aportes a la verdad

---

Londoño, a presentarse a la diligencia de aporte a la verdad en el mes de diciembre de 2020. (JEP, 2020hh).

<sup>112</sup> Sobre Rodrigo Tovar, exjefe paramilitar de bloque norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los departamentos de Cesar, Magdalena, La Guajira, Atlántico y Bolívar, tras su regreso a Colombia e inmediata captura por miembros del CTI por los 1.450 casos que tiene abierto en el país, señaló en una carta conocida el 1 de septiembre su intención de acudir a las instancias del SIVJNR. Entre la verdad que se espera conocer de parte de este ex paramilitar se encuentran los estragos del paramilitarismo en el caribe colombiano y la financiación de las AUC por parte de grupos empresariales, en particular, la posible participación de la minera estadounidense Drummond en el conflicto armado (El Espectador, 2020ff). Es importante añadir que, como en el caso de Mancuso, éste fue rechazado en el mes de enero por la JEP, la cual le solicitó enviar pruebas que acrediten que fungió como tercero financiador de organizaciones paramilitares desde finales de 1996 hasta 1998 para revisar el caso (El Espectador, 2020hh). En relación con Carlos Mario Jiménez, quien fuera expulsado de Justicia y Paz – J&P – por delinquir posteriormente a su desmovilización, en carta enviada a Álvaro Leyva señala que aspira a ingresar a la JEP y declarar ante la CEV para contar todo aquello que le consta y de lo cual fue autor. En este mismo sentido, Carlos Antonio Moreno ofrece explicar cómo pasó de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá al Clan del Golfo, como una indicación de Vicente Castaño y asumir su responsabilidad en los hechos cometidos. Por último, los tres miembros de la familia Buitrago, miembros de las Autodefensas Campesinas del Casanare, señalan estar interesados en narrar sus acciones en el territorio nacional en las que el Estado colombiano por acción u omisión ha sido cómplice y quienes también auspiciaron, impulsaron y colaboraron en sus actividades (El Tiempo, 2020s).

de aquellos que no se encuentran obligados a comparecer (terceros) es muy baja o nula. Es así como en octubre pasado, y como respuesta a la iniciativa de referendo para modificar la JEP impulsada por el partido Centro Democrático, la Campaña por la Verdad publicó una carta abierta “por una verdad completa para Colombia”, mediante la cual exigen “verdad total e íntegra de todos los responsables armados y no armados, legales e ilegales, vinculados con graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH” que no han comparecido ante la JEP. Entre ellos: agentes estatales, políticos, servidores públicos y terceros responsables, altos funcionarios como presidentes de la república, ministros, servidores de corporaciones públicas, autoridades regionales, empresarios y financiadores. Para los firmantes, solo con los aportes de la verdad y con el reconocimiento de las responsabilidades es posible la construcción de paz (Movice, 2020e).

Los elementos expuestos anteriormente revelan algunas de las dificultades, desafíos y alcances sobre los aportes a la verdad en el marco de la implementación del A.F. y permiten entrever algunos de los caminos que seguramente seguirán durante los próximos años.

### 2.2.3. Conclusión

A las dificultades derivadas de la crisis sanitaria para desarrollar audiencias presenciales y adelantar diligencias de gran importancia para las víctimas, este periodo también implicó serios desafíos para la Jurisdicción en términos de eficacia, esclarecimiento de la verdad y su aporte a la construcción de paz. Situaciones que, en todo caso, no han impedido que la JEP siga **cumpliendo** el mandato dado en el A.F. No obstante, es necesario mantener atención sobre la observancia del cronograma sobre libertades ordenado por la Corte Constitucional, los avances en los macro casos en términos de resolución de conclusiones, y apertura de nuevos casos, y el desarrollo de las Medidas Cautelares. Asimismo, se mantiene la calificación de **a tiempo**, considerando los avances de los últimos meses en los macro casos, los progresos en términos de aportes a la verdad, las acciones desplegadas en el marco de las medidas cautelares y, aun así, reconociendo los inmensos retos que vienen en estas materias en el futuro inmediato. Finalmente, como la ST ha hecho en los informes anteriores por los cambios que se realizaron en su normatividad, se mantiene la calificación de **correspondencia parcial**, aun cuando no se identificaron elementos durante el periodo de estudio que permitan señalar que ha habido alguna modificación de su mandato o desconocimiento del A.F.

## 2.3. Tema 3: Reparación Integral a la Víctimas del Conflicto Armado (A.F. 5.1.3)

### 2.3.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

#### a. Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad (5.1.3.1):

En el período comprendido por el presente informe la ST conoció algunas acciones encaminadas a la realización de actos tempranos de reconocimiento, aunque no se

programaron ni desarrollaron como en otras ocasiones. Por parte de FARC, mediante la declaración “Aportamos verdad de cara al país” (Partido FARC, 2020), el 3 de octubre de 2020 reconocieron la responsabilidad de seis homicidios<sup>113</sup>; ofrecieron disculpas en una misiva pública a los secuestrados y reconocieron afectaciones graves en el marco del conflicto a comunidades étnicas y a dos misiones médicas, entre otras (El Tiempo, 2020bb)<sup>114</sup>. La ST no tiene conocimiento sobre avances en la implementación de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado.

### **b. Reparación colectiva (5.1.3.3):**

En relación con los Planes de Reparación Integral de los Sujetos de Reparación Colectiva, la ST ha tenido conocimiento sobre deficiencias y retrasos en su implementación (CSMLV, 2020). Muestra de ello es que, a octubre de 2020, tan solo el 2%, equivalentes a 16<sup>115</sup> de un universo de 757 sujetos de reparación colectiva (étnicos y no étnicos)<sup>116</sup>, han culminado la fase de ejecución de las medidas de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva —PIRC— (UARIV, comunicación personal, 2021). De los restantes, el 77% de SRC está en la fase inicial de la ruta del programa de reparación y solo el 21% se encuentra en implementación. Es importante subrayar que el director de la Unidad aseguró que al finalizar el año se cerrarían otros 13 SRC, pero hasta el momento la ST no tiene confirmación de este anuncio (UARIV, 2020k).

En relación con los PIRC, la CSMLV señaló a su vez “la falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales” (CSMLV, 2020, pág. 314), considerando que solo 67 PIRC, de un total de 378 SRC, están siendo implementados

192

---

<sup>113</sup> FARC reconoce la responsabilidad sobre los homicidios de Álvaro Gómez Hurtado, Jesús Antonio Bejarano, Fernando Landazábal Reyes, Pablo Emilio Guarín, Hernando Pizarro y José Fedor Rey (El Espectador, 2020pp).

<sup>114</sup> De manera particular, pidieron perdón por el secuestro y homicidio de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverry y por las llamadas “pescas milagrosas”, una modalidad de secuestro colectivo que fue utilizado principalmente por esta guerrilla entre 1998 y 2000 (El Espectador, 2020ii), reconoció los dos atentados contra el exvicepresidente Germán Vargas Lleras, reconoció el homicidio de 8 líderes del Cabildo Indígena Murindó (CEV, 2020o), y otros hechos delictivos contra comunidades indígenas que les afectaron gravemente (El Espectador, 2020jj). Para conocer todos los actos tempranos realizados por FARC “Actos de reconocimiento de responsabilidad, perdón, esclarecimiento de la verdad, reconciliación y encuentros articulatorios en el marco del aporte de verdad realizados por ex integrantes de las FARC-EP” Ver Anexo 2.

<sup>115</sup> Los 16 SRC que finalizaron su PIRC corresponden a: (i) Comunidad del Centro Poblado Guayabal de Toledo del municipio de El Peñón; (ii) PITA - Corregimiento Las Tablas. Municipio de Repelón; (iii) Corregimiento Santa Isabel; (iv) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC (El Zulia Norte de Santander); (v) Cabecera Municipal de Mistrató; (vi) El Tigre; (vii) Corregimiento La Chimila; (viii) La Comunidad de Simacota -Sector Alto; (ix) La Cruz; (x) Corregimientos de La Sonora, El Tabor y Veredas Betulia y Maracaibo; (xi) Pueblo Bello; (xii) Barrio Cerro Norte; (xiii) Comunidad Pelaya (Corregimiento Seis de Mayo); (xiv) Niños, Niñas y Adolescentes del Hogar Juvenil de Monterrey; (xv) Comunidad de La Vereda El Neme del Municipio de Valle de San Juan – Tolima y; (xvi) Barrio El Bosque (CSMLV, 2020)

<sup>116</sup> En el marco del Foro Virtual sobre reparación colectiva en Colombia organizado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- se menciona un universo de 787 SRC (CODHES, 2020d).

en todos los municipios PDET (CSMLV, 2020). En esta misma línea “la UARIV informó que de las 4147 acciones que integran los 156 PIRC que se encuentran en implementación en todo el país, solo el 24% (994) se cruzan con iniciativas PDET” (CSMLV, 2020, pág. 314). Esto demuestra la necesidad de generar nuevas estrategias de corresponsabilidad y articulación institucional en los territorios. Otros obstáculos identificados por la Comisión han sido los tiempos entre la expedición del acto administrativo de inclusión en el RUV y la notificación de los SRC así como las dificultades para realizar la declaración en los tiempos establecidos por la ley (CSMLV, 2020, pág. 315).

#### **c. Rehabilitación Psicosocial (5.1.3.4):**

En lo que concierne a la rehabilitación, de acuerdo con la PGN, solo se ha reportado un 28% de avance correspondiente a la meta establecida en el CONPES 3726 de 2012 para el 2021 que, comparado con las cifras de víctimas reconocidas en el RUV, equivaldría a un 5,9% de cobertura. Además, se destacan retos relacionados con la presencia territorial, cobertura y calidad de atención del PAPSIVI (CSMLV, 2020).

Paralelamente, en el mes de junio de 2020 se hizo público el proyecto de Decreto mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición. Sin embargo, este continúa en revisión y la ST no conoce avances en la materia (SIIPO, 2020).

#### **d. Retornos y reubicaciones (5.1.3.5):**

En desarrollo de la sesión virtual de la Comisión de Seguimiento de la Ley de Víctimas en el Congreso, en octubre pasado el director de Reparación de la UARIV informó que la Unidad ha acompañado a 277.000 hogares en la ejecución de sus planes de retorno y reubicación (UARIV, 2020a).

Para noviembre de 2020 la UARIV reportó la entrega de aproximadamente 2.500 Esquemas Especiales de Acompañamiento —EEA—<sup>117</sup> en varios departamentos a lo largo del territorio, logrando así una inversión superior a los 70 mil millones de pesos y cerca de 10 mil de estos esquemas entregados desde el 2014 según la Unidad de Víctimas<sup>118</sup>. Sobre este asunto, la CSMLV hace un énfasis especial en la necesidad de que el SNARIV fortalezca los procedimientos, acciones y el seguimiento a los procesos de acompañamiento, y genere estrategias de articulación con los programas de otras entidades que respondan a estas necesidades. La Comisión de Seguimiento resalta que los EEA son medidas complementarias a estos procesos por lo tanto “ellos

---

<sup>117</sup> “Estos incluyen insumos agropecuarios, equipamiento y materiales de construcción para mejoramiento de escuelas, centros de salud, placa huellas y dotaciones para unidades productivas (negocios), con el fin de garantizar la sostenibilidad de los retornos de la población desplazada por el conflicto armado” (Semana Rural, 2020).

<sup>118</sup> Los EEA son una oferta complementaria a los procesos de retorno y reubicación (CSMLV, 2020, pág. 154) que buscan “atender de forma focalizada, necesidades [...] con el fin de contribuir a la superación de su situación de vulnerabilidad.” (UARIV, 2020b).

solos no podrían constituir una oferta con la que se considere cerrado el proceso de retorno, reubicación o integración local de una víctima.” (CSMLV, 2020, pág. 154).

Desde la perspectiva de algunas organizaciones sociales no hay un esquema de articulación y de acompañamiento integral, sino que sigue siendo un trabajo que lidera la UARIV y que no logra articular a otras entidades dentro de este proceso (CODHES, 2020a). Esta perspectiva la comparte la CSMLV al asegurar que, aunque el indicador del PND “Víctimas retornadas, reubicadas o reintegradas localmente” toma en consideración varios factores para determinar medidas de acompañamiento a los procesos de retorno<sup>119</sup>, el tipo de acompañamiento brindado por la UARIV no necesariamente es integral ni garantiza la superación de vulnerabilidad y la estabilización socioeconómica de las víctimas. (CSMLV, 2019).

#### **e. Medidas de restitución de tierras (5.1.3.6):**

A 30 de noviembre 2020 se recibieron en total 127.571 solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras, de las cuales el 67% cuentan con una decisión de fondo: tan solo cerca del 34% fueron inscritas al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF –, y cerca del 65% corresponden a no inscritas (Radicado URT No. DSC2-202016437, 2020) (URT, 2020). Del total de las solicitudes inscritas al RTDAF, el 79% se encuentran en conocimiento de la autoridad judicial competente. Adicionalmente, la URT menciona que a corte de 30 de noviembre de 2020 un 83% del total de órdenes proferidas (29.196)<sup>120</sup> en las sentencias de restitución de tierras se han cumplido, quedando aún por cumplir 4.645 órdenes (Radicado URT No. DSC2-202016437, 2020).

194

Sobre este aspecto, la ST expresa su preocupación por los rezagos existentes en relación con los componentes de subsidios de vivienda y atención a segundos ocupantes, ya que son los puntos que presentan mayor retraso a corte de noviembre de 2020 (ver anexo 3). La CSMLV asegura que existe una mora de más de dos años para ejecución de los subsidios, señalando que el proceso de estructuración y diagnóstico ha sido demorado (CSMLV, 2020, pág. 205); por su parte, también hace un llamado a fortalecer el trámite de cumplimiento de las órdenes correspondientes al reconocimiento de segundos ocupantes (CSMLV, 2020, pág. 208).

Frente a este panorama, la Mesa Nacional de Víctimas manifestó inquietudes por la proporción de casos que están detenidos en las fases administrativas, y por los procesos en la fase judicial donde “se acumulan fallos en contra de quien reclama la tierra y esos procesos son muy desalentadores” (El Espectador, 2020kk). Como producto del proceso judicial, hasta agosto de 2020, se han restituido 383.071 has de un universo de más de 6,5 millones de has despojadas (CODHES, 2020b).

---

<sup>119</sup> No obstante, esto sí constituye un avance frente al indicador planteado en el PND 2014-2018.

<sup>120</sup> A cierre de noviembre de 2020 se proferieron 6.091 sentencias (URT, 2020).

**f. Bienes para la reparación de las víctimas (5.1.3.7):**

Frente a esta medida en particular, persisten las diferencias entre Farc y el Gobierno Nacional, el cual fijó una fecha límite (31 de diciembre de 2020) para la entrega de todos los bienes listados por la antigua guerrilla en el momento de la entrega de armas. Desde la llegada de la pandemia, y con el confinamiento, la mesa técnica conformada por el Gobierno Nacional, la Sociedad de Activos Especiales —SAE—, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR— no han podido llevar a cabo reuniones para llegar a nuevos acuerdos. (FARC, 2020).

Tras el vencimiento del plazo para la entrega de los bienes de FARC el balance de la SAE es el siguiente:

**Tabla 6. Bienes entregados por FARC.**

Tipo de activo	Bienes entregados
Dinero en efectivo	\$2.114.350.000 COP
Dólares	\$450.000 USD
Oro	\$40.630.000.000 COP (252.500g)
Inmuebles	8 unidades (no se conoce el valor)
Vehículos	\$14.500.000 COP (4 unidades)
Total aprox:	\$44.000.000.000 COP

**Fuente:** Elaboración propia con base en (El Espectador, 2021)

Sobre el particular, el gobierno invocó la falta de compromiso por parte de FARC. Sin embargo, Pastor Alape, quien encabeza este proceso por parte de FARC, aseguró que los obstáculos jurídicos y de seguridad son los que han impedido avanzar más en el tema. En el ámbito jurídico, asegura no se ha hecho el ajuste normativo necesario para agilizar la entrega, mientras que en términos de seguridad tras el decreto<sup>121</sup> emitido por el Gobierno, en donde responsabilizaban de la custodia de los bienes a las antiguas FARC, refiere las amenazas y ataques contra la integridad de ex miembros del extinto grupo (El Espectador, 2021).

Si bien el A.F. no estableció ningún término concreto para la entrega de estos bienes (El Tiempo, 2020aa) y se limita al compromiso de acordar entre las partes los procedimientos y protocolos para inventariar los bienes e informar sobre los mismos, la ST considera fundamental avanzar en este proceso ya que conforme al mismo A.F. estos deberán tener como destino la reparación integral de las víctimas.

<sup>121</sup> Decreto 1080 de 2020 (Presidencia de la República, 2020c).

En este punto, durante la Audiencia sobre el “Proceso de inventario de bienes de las extintas FARC-EP” del pasado 23 de diciembre, la Procuraduría delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, aseguró que es fundamental que tanto el gobierno y las entidades encargadas de recibir los bienes, como las FARC, comprendan el Enfoque Reparador de este proceso. En este sentido, señaló que la entrega de bienes debe hacerse en doble vía: (i) como parte del cumplimiento de un compromiso establecido en el A.F. y (ii) como parte de un proceso de reparación a las víctimas. La Procuraduría delegada afirmó además que el Fondo de Reparación a las Víctimas sólo tiene la capacidad de recibir aquellos bienes que cumplan con el enfoque reparador; los que no cumplan con esta vocación (como los baldíos) deben ser responsabilidad de la SAE (JEP, 2020II).

De otro lado, el pasado 7 de octubre se reportó que la UARIV recibió cerca de \$823 millones de parte de la —SAE—, resultado de la monetización de bienes no reportados en el A.F. por la antigua FARC-EP. Estos recursos serán destinados a la reparación integral de víctimas (El Nuevo Siglo, 2020a).

También el director de la UARIV informó que hay obstáculos para la monetización de 135 bienes de FARC-EP entregados en el marco de la Ley de Justicia y Paz —J&P—, ya que se encuentran en zonas de difícil acceso o son bienes improductivos. Actualmente, 26 bienes han sido administrados bajo la modalidad de arrendamiento, con lo cual se han recaudado \$458 millones (UARIV, 2020c). Situación similar han enfrentado los bienes declarados por ex paramilitares en J&P, con un 60% de 1.624 bienes con problemas tributarios, ocupantes de hecho, malas condiciones o en necesidad de saneamiento (UARIV, 2020d).

196

#### **g. Adecuación y fortalecimiento a la política de atención y reparación integral a víctimas (5.1.3.7):**

Tras la decisión de la Corte Constitucional en su Sentencia C-588 de 2019 que extiende la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por 10 años más, el martes 18 de noviembre se aprobó en el Congreso de la República el proyecto de ley que proroga la ley de víctimas y los decretos que la acompañan, ampliando su vigencia hasta junio de 2031 (El Espectador, 2020II). Pese a que la discusión no estuvo exenta de controversias, principalmente por el tratamiento diferenciado a segundos ocupantes la cual es una postura que va en línea con el PL 020/19<sup>122</sup> (El Nuevo Siglo, 2020b), por unanimidad fue aprobado el proyecto en la plenaria del Senado.

Posteriormente, la ley 2078 de 2021 “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 de los Decretos-Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011” (Congreso de la República, 2021), fue sancionada el 8 de enero. Esta norma, además de su extensión, también establece que el gobierno debe presentar

---

<sup>122</sup> Que promueve la segunda instancia para segundos ocupantes y tenedores de tierra. Con lo cual se iría en detrimento de los derechos y garantías de las víctimas, en particular en el principio de inversión de la carga de la prueba.

un informe anual al Congreso de los avances en la implementación de la Ley (Asuntos Legales, 2021). Adicionalmente, el pasado 20 de noviembre se hizo público el proyecto de reforma de Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto, el cual busca generar espacios de participación de las víctimas en temas de planeación, ejecución y control de políticas públicas del SNARIV en espacios locales, regionales y nacionales. Actualmente el proyecto se encuentra en fase de observaciones por parte de la ciudadanía, por lo que es necesario estar atentos al análisis y evaluación que efectúen las víctimas.

Finalmente, en relación con el desarrollo del Sisbén IV, es importante reseñar la inscripción de 1.5 millones de víctimas entre octubre de 2019 y septiembre de 2020 en este instrumento (UARIV, 2020f).

#### **h. Mapa de victimización individual y colectivo (5.1.3.7):**

En su séptimo informe de seguimiento y verificación a la implementación del A.F., la ST reportó los avances alcanzados en el Módulo 1 del Mapa de Victimización individual y colectivo (UARIV, 2020h) socializado en diciembre de 2019. Se trata de un instrumento de reconocimiento y memoria conjunto del SIVJRN de los hechos cometidos en el marco del conflicto armado antes del 1 de enero de 1985, que no hacen parte del universo reconocido por la política de reparación integral. Por su parte, los módulos 2 y 3, socializados a finales de noviembre de 2020, se componen de las extemporaneidades de las declaraciones individuales y colectivas (UARIV, comunicación personal, 2021). Este instrumento resulta de gran relevancia para la construcción de verdad y reconciliación debido a que tiene como objetivo ser una herramienta de memoria histórica que reconoce hechos victimizantes cometidos en el conflicto que por razones legales y normativas no fueron incluidos en el RUV, pero es fundamental considerarlos con el fin de evitar desestimar el relato de las víctimas en su totalidad (UARIV, 2020i).

Adicionalmente, durante el periodo comprendido en este informe se adelantaron tres reuniones con las entidades del SIVJRN. Allí se presentó la metodología y los principales resultados de los módulos del Mapa de Victimización, dando por finalizado el plan de trabajo establecido para esta herramienta (UARIV, comunicación personal, 2021).

#### **2.3.2. Análisis**

Colombia fue el primer país en el mundo en tomar “la decisión política y ética de reconocer y dignificar a las víctimas” aun en tiempos de confrontación (CGR [Contraloría Colombia], 2020). Esta decisión quedó cimentada hace cerca de 10 años con la adopción de la Ley 1448/2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Sin embargo, a un año de la finalización de su primera vigencia, esta política solo ha podido brindar medidas de reparación a cerca de un millón de víctimas, frente a las 9.048.5151 reconocidas ante el Registro Unido de Víctimas —

RUV— (RUV, 2020g; CGR [ContraloriaColombia], 2020).

Aunque el director de la UARIV manifestó, en relación con la extensión de la ley que “se les da tranquilidad a esos nueve millones de víctimas del conflicto”, por cuanto “lo que buscamos es fortalecer, no ser regresivos en los derechos adquiridos por las víctimas, y como también lo ha pedido el presidente, avanzar en la reparación integral de estos colombianos que hoy están en el Registro Único de Víctimas” (UARIV, 2020e). Para organizaciones sociales como Movice, la prórroga de la ley plantea algunos retos: (i) superar los rezagos de una implementación tras nueve años de vigencia normativa (implementación que, además, tiende a empeorar); (ii) lograr la armonización entre la ley y el A.F., tarea que está pendiente y, (iii), desarrollar procesos con la participación efectiva de las víctimas (Movice, 2020f).

Las víctimas del conflicto argumentan que a pesar de los esfuerzos por implementar la política y de los compromisos del A.F., establecidos en el punto 5.1.3.7 que contemplan no solo la reforma normativa sino la adecuación de la política en términos de reparaciones, en la territorialización y en la priorización de la ejecución de recursos con un criterio poblacional y territorial (Acuerdo de Paz, 2016) persisten barreras de acceso y en particular se resaltan los límites en procesos como la restitución de tierras y la indemnización, así como el rezago en la reparación colectiva. (CODHES, 2020d). Lo anterior, sin considerar las nuevas victimizaciones que lleguen a surgir por la persistencia del conflicto armado y las situaciones de violencia en algunas regiones del país.

198

En relación con la reparación colectiva, persisten inquietudes especialmente sobre poner en consideración de los entes territoriales a las acciones de los PIRC. De acuerdo con el Sexto Informe de la CSMLV (2019), algunos de estos carecen de capacidad técnica y financiera para asumir su gestión e implementación. Según organizaciones como Redepaz, algunas de las principales dificultades en la reparación para los SRC nacionales son: (i) un contexto de violencia que no ha cesado en muchos territorios, (ii) la discontinuidad en términos administrativos por parte de las entidades, (iii) las limitaciones en un enfoque técnico capacitado para abordar las diversidades y particularidades de la población y los distintos SRC, (iv) el deficiente compromiso de los gobiernos locales, entre otros. (REDEPAZ, 2020). Así y teniendo en cuenta la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID-19, algunas de las acciones y procesos correspondientes a la implementación de la ruta de reparación colectiva se están viendo afectadas.

Además, algunas organizaciones sociales coinciden con la CSMLV en que se vienen presentando rezagos generales en la implementación de las medidas de reparación colectiva, así como en la política en general. En este sentido, Redepaz y Codhes subrayan los límites en la implementación de medidas con SRC (REDEPAZ, 2020) y consideran que el fortalecimiento de los procesos de reparación y de la política de reparación misma, podrían ser claves para generar las garantías de no repetición y superación de violencias (CODHES, 2020a).

De igual forma la barrera presupuestal, mencionada por esta ST desde el inicio de su

mandato de verificación y por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 —CSMLV—, plantea un déficit presupuestal para el cumplimiento de los compromisos con las víctimas. Esta preocupación es compartida por diversas organizaciones sociales, quienes consideran que los cuellos de botella experimentados en la primera vigencia de la ley se podrían repetir ahora (CODHES, 2020d). Por su parte, la CSMLV reconoce el esfuerzo fiscal desde el 2012 hasta el 2020 de \$118 billones, sin embargo, aseguran que sigue sin ser suficiente. De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría General de la República —CGR— se requieren a 2030 más de \$357,4 billones para ejecutar 14 medidas” (CSMLV, 2020, pág. 20).

Ahora bien, en lo que respecta a la extensión de la Ley 1448 y sus decretos étnicos es importante resaltar que la solicitud inicial de la PGN habría sido una extensión de un plazo adicional de 15 años. Sin embargo, para evitar retrasos en la conciliación, el Senado avala la prórroga por 10 años. No obstante, la PGN advirtió que la falta de un informe detallado del Gobierno en el que se dé cuenta de los recursos específicos que se requiere para la implementación de la política y sus tiempos, plantea un reto para cumplir con un nuevo plazo de tan solo 10 años.

En este sentido, la extensión de la Ley 1448 pese a no coincidir con los tiempos de la implementación de la RRI, como era la pretensión de la PGN, puede ser una oportunidad para “materializar el enfoque transformador de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los decretos leyes étnicos”, en su articulación con los PDET y las demás medidas del Punto 1 que contribuyen a la “estabilización socioeconómica y el goce efectivo de los derechos de las víctimas” (PGN, 2020).

199

En relación con el Sisbén IV y las discusiones sobre si por esta vía se diluyen o no las particularidades de la reparación y las oportunidades de este mecanismo para superar las condiciones de vulnerabilidad, se suman algunos obstáculos sobre los cuales es necesario hacer seguimiento.

En primer lugar, si bien la meta para 2021 es tener registradas en esta herramienta a todas las víctimas del conflicto (UARIV, 2020f), hasta el momento solo han sido incluidas un 39% sobre el total de víctimas. De acuerdo con las cifras entregadas por la UARIV (UARIV, 2020f), harían falta aproximadamente tres años y medio para completar el registro de las víctimas que se encuentran actualmente en el RUV. En segundo lugar, el RUV sigue creciendo, y contemplar la totalidad de víctimas nuevas durante el siguiente año en un contexto de nuevas victimizaciones, resulta una tarea complicada. En tercer lugar, algunas organizaciones sociales plantean que existen obstáculos como el trato inapropiado por parte de algunos funcionarios hacia las víctimas, la falta de un enfoque diferencial en el procedimiento de recolección de la información y el hecho de que los certificados no se expiden con la celeridad que se requieren, entre otros (CODHES, 2020c; Viva la Ciudadanía, 2020).

Adicionalmente, a esta ST preocupan particularmente dos situaciones:

*La medición e información disponible:* Las dificultades en la medición

comparativa de los avances en la implementación de medidas de reparación han convertido el seguimiento en una tarea compleja, dadas las “inconsistencias y contradicciones en la gestión de la información por parte de las entidades del SNARIV”. Estas dificultades han sido reportadas por la CSMLV y mencionadas por esta ST en su informe de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del A.F. (STCVI, 2020a). Las diferencias entre la información ingresada en plataformas oficiales con respecto a los requerimientos brindados a la CSMLV, y la información disponible en línea, plantean interrogantes frente al cumplimiento de los mandatos constitucionales de transparencia, así como de planeación con información actualizada que permita calcular de forma precisa los recursos y esfuerzos específicos que se requiere para cumplir con el mandato de la ley.

Si bien, la ST ha resaltado en sus informes los avances alcanzados en los diferentes componentes de la reparación, persisten muchos retos que requieren atención inmediata por parte del Gobierno y de las entidades responsables de la implementación de la política. De igual forma, un mayor dinamismo y la delimitación de acciones claras asociadas con el A.F., son claves para el seguimiento de su cumplimiento.

*Bienes para reparación a las víctimas:* Los bienes de FARC para la reparación de las víctimas permanecen en el debate público. El establecimiento de plazos unilaterales para la entrega de bienes por parte del Gobierno permitió entrever un esfuerzo por demostrar un “incumplimiento por parte de FARC” ante la JEP y además desconoció el rol fundamental de la institucionalidad en la custodia y administración de dichos bienes. Esta situación, que continúa generando preocupación por cuanto supone un desconocimiento al A.F., requiere atención inmediata de todos los involucrados. La ST considera urgente que las partes acuerden vías políticas y no judiciales, preferiblemente en el marco de los mecanismos dispuestos para la resolución de controversias durante la implementación, que les permita encontrar soluciones adecuadas, realistas y efectivas en favor de las víctimas y su reparación integral.

200

El período estudiado también recoge algunos avances en la monetización de otros bienes y en su contribución para la reparación, al tiempo que pone de manifiesto los retos en el saneamiento y monetización de la mayoría de los bienes reportados en el marco de J&P. Esta situación reafirma las dificultades en la administración de bienes resultado de economías ilegales durante el desarrollo del conflicto armado en zonas de difícil acceso, con necesidad de saneamiento y protección por parte del Estado Colombiano.

Finalmente, la ST considera que los avances en el mapa de victimización individual y colectiva es un buen ejemplo de articulación y generación de sinergias entre las entidades del SIVJNR, incluida la UARIV. Una mayor articulación, que supere el alcance de un intercambio de información, y de fichas técnicas, puede ser crucial para abordar puntos convergentes en la implementación del Punto 5, particularmente en lo

que involucre medidas de reparación -por ejemplo- en el marco de las decisiones judiciales de la JEP.

### 2.3.3. Conclusión

El componente de reparación del SIVJRNR, sigue siendo crucial en materia de garantías de los derechos de las víctimas del conflicto armado; sin embargo, continúa con una implementación limitada, por lo cual permanece la calificación de **incumplimiento** por parte del Gobierno Nacional, salvo en algunos casos puntuales ya destacados en informes anteriores.

A nivel del mapa de victimizaciones y el fortalecimiento de retornos y reubicaciones, esta ST ha identificado un **cumplimiento en correspondencia** con los compromisos adquiridos. En relación con los procesos de reparación colectiva y restitución de tierras la ST constata que se presenta un **cumplimiento parcial con retrasos** respecto a las metas establecidas en el cuatrienio y el PMI. Situación similar a la de los bienes de Farc, en la cual se identificaron **avances** por parte de la ex guerrilla, pero persisten los esfuerzos del gobierno de imponer modificaciones unilaterales que **no corresponden a lo acordado** y que desconocen la responsabilidad del Estado en el saneamiento y custodia de los bienes.

Finalmente, el compromiso de adecuación participativa de la política de reparación se encuentra en **incumplimiento, con retrasos y sin correspondencia** frente al A.F. Ello, sin desconocer la importancia de la prórroga de la vigencia de la ley 1448 de 2011, lo cual era un requisito necesario para desarrollar este compromiso del A.F.

201

## 2.4. Tema 4: Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (A.F. 5.2)

### 2.4.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

De acuerdo con el punto 5.2.3 del A.F. “Prevención y protección de los Derechos Humanos” (Acuerdo de Paz, 2016, pág. 191) la Defensoría del Pueblo adquirió el compromiso de crear una Comisión Asesora para realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, instituciones estatales y organizaciones de DDHH, en materia de Derechos Humanos y paz. Mediante la Resolución 519 de 2019<sup>123</sup>, el Defensor del Pueblo instaló la Comisión Asesora el 12 de diciembre de 2019 para que cumpliera las labores de carácter técnico en materia de Derechos Humanos y paz, con un énfasis particular en el impulso y seguimiento del Plan Nacional en Derechos Humanos.

Tras una convocatoria pública realizada entre el 1° de septiembre y el 10 de octubre de 2019 las organizaciones de Derechos Humanos y la academia tuvieron la posibilidad de postular candidatos que representarían diversos sectores en esta Comisión; las postulaciones fueron evaluadas por la Secretaría Técnica del Consejo

<sup>123</sup> Resolución 519 de 2019 (Defensoría del Pueblo, 2019).

Asesor<sup>124</sup> de la Defensoría del Pueblo y, finalmente, en una sesión de este consejo, mediante votación se eligieron a sus miembros (Ver anexo 4). Debe agregarse que la representación en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se encuentra pendiente (Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, 2020a).

Hasta la fecha se han desarrollado cinco sesiones de trabajo en las cuales han adelantado acciones como: (i) la designación de la Secretaría Técnica bipartita, (ii) la aprobación del Reglamento de la Comisión, (iii) la creación de tres subcomisiones para la elaboración de recomendaciones y de una matriz para estudiar el PNADDHH y (iv) la revisión y aprobación de observaciones al borrador del PNADDHH, entre algunas otras actividades (Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, 2020a)<sup>125</sup>.

En este mismo punto se dispuso el diseño, elaboración y creación del Plan Nacional en DDHH. En relación con este, algunas organizaciones sociales aseguran que, pese a que tras la firma del A.F. se retoma el interés por el Plan, desde el 2018 fue evidente la falta de voluntad por parte del Gobierno Nacional y los avances que se hicieron fueron incipientes. Consideran que dentro del borrador del Plan que se les presentó existían falencias como la ausencia de instrumentos de diagnóstico, la falta de una línea de base y la inexistencia de un trabajo exhaustivo con enfoque de DDHH (Alianza de organizaciones sociales y afines, 2020). Con la llegada de la nueva Consejera Presidencial para los DDHH en 2020, se abrieron espacios de diálogo y de trabajo para las organizaciones sociales que habían hecho parte del seguimiento y recomendaciones al borrador del plan. En estos intercambios con la consejería, las organizaciones plantearon la necesidad de encaminar el desarrollo del plan en tres aspectos fundamentales: (i) que sea concebido en un proceso participativo; (ii) que cuente con las garantías de seguridad necesarias (iii) y que sean tomadas en cuenta las recomendaciones previamente hechas al borrador (Alianza de organizaciones sociales y afines, 2020). Sin embargo, hasta el momento la concertación y aprobación del Plan sigue inconclusa.

202

De otro lado, la ST conoció los esfuerzos que se están gestando para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información en DDHH y su arquitectura sistémica e informática. Estos tienen el fin de generar mayores sinergias e interoperabilidad de sistemas, de manera que la información sobre la situación de derechos del país se encuentre actualizada. Con ello se espera generar modelos que permitan realizar predicciones y definir medidas de prevención y protección de la población en los territorios. Sin embargo, estos esfuerzos aún permanecen sujetos a la aprobación de la Consejera Presidencial para los DDHH.

---

<sup>124</sup> Art. 3 del Decreto 015 de 2014 (Presidencia de la República, 2014).

<sup>125</sup> Adicionalmente, se resalta el trabajo de la Comisión Asesora en las recomendaciones que propuso en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en torno a temas como la promoción de la cultura y educación en DDHH, el derecho a la participación y a la verdad, así como observaciones a los indicadores de medición y acciones específicas. (Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, 2020b).

### 2.4.3. Análisis

Ante el bajo grado de avance en la implementación de los compromisos en DDHH y garantías de no repetición estipulados en el punto 5.2 del A.F, que establece la creación de mecanismos que fortalezcan la promoción de los DDHH y un contexto adecuado para la construcción de paz, preocupa el recrudecimiento de la violencia en algunos territorios, la recurrencia de nuevos hechos victimizantes y la reestructuración de grupos armados al margen de la ley, quienes atacan principalmente contra sectores con altos niveles de vulnerabilidad (CSMLV, 2020, pág. 20). A ello se suma el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, que favorece el fortalecimiento de “mecanismos de control e intimidación en diferentes territorios” (CSMLV, 2020, pág. 20), situación advertida por la Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020, emitida por la Defensoría del Pueblo. De igual forma, los actos de violencia, como ha sido señalado en informes anteriores de la ST y de otras organizaciones como Indepaz, se han enfocado en líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de DDHH con un aumento en el “promedio mensual de homicidios (...) de 11 en 2019 a 15 en 2020” (CSMLV, 2020, pág. 20).

No obstante, la ST destaca el trabajo de la Defensoría del Pueblo y las organizaciones participantes con la puesta en marcha y funcionamiento de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, así como también destaca el esfuerzo de esta Comisión por avanzar en el desarrollo de su mandato.

La ST insiste en la importancia de la consolidación de una política efectiva y con mecanismos idóneos que promuevan la garantía de derechos humanos en todos los territorios, junto con condiciones propicias para la no repetición, de manera que la construcción de paz sea posible.

203

### 2.4.3. Conclusión

Los rezagos en el cumplimiento de los compromisos en DDHH y las situaciones de violencia en algunos territorios, le permiten considerar a esta ST que este componente del SIVJNR continúa en **cumplimiento parcial y con retrasos**, con esfuerzos importantes desde la Comisión Asesora en materia de Derechos Humanos y Paz. Sin embargo, la construcción del Plan Nacional de Acción en DDHH se encuentra en **incumplimiento, con retrasos**, respecto a la fecha límite establecida en el PMI a 2018.

## 3. Oportunidades de mejoramiento

- CEV: La Comisión comienza su recta final y para ello se hace perentorio que cuente con la información que requiere para su trabajo, inclusive aquella que se considere reservada por los organismos del Estado. La ST considera que la entrega expedita y sin contratiempos de la información requerida por la entidad, se da en cumplimiento al compromiso que tiene el Estado colombiano de cumplir de buena fe lo pactado. También es importante ambientar la entrega

del informe final de la Comisión en noviembre de 2021. Para ello, sería de utilidad fortalecer el trabajo tanto con los diferentes sectores políticos de carácter nacional, de tal suerte que se allane el camino para posibles reformas estructurales en la institucionalidad, como con los mandatarios locales y los líderes/as en las regiones con el propósito de obtener su compromiso político para recibir y dar espacio en los territorios a las modificaciones que se puedan generar en términos de propiciar condiciones para la implementación de las recomendaciones a este nivel, que eviten la repetición de la violencia y las violaciones a los DDHH en las regiones.

- UBPD: Para la ST es esencial que las entidades con responsabilidades específicas en la búsqueda de personas desaparecidas trabajen de la mano con la UBPD en la consolidación de una política pública que atienda este fenómeno y propugne por su prevención. A su vez, es necesario que la Unidad socialice la planeación y nivel de ejecución de cada uno de los objetivos y ejes estratégicas del PNB, en particular sobre el Universo de personas dadas por desaparecidas y el registro de cementerios y fosas. Esto, además de facilitar el conocimiento sobre el estado actual del fenómeno en el país, le permitiría a la ciudadanía tener claridad sobre el propósito de la entidad y su importancia. En este mismo sentido, se requiere que la UBPD exponga a las demás entidades, a los familiares de las víctimas y a la ciudadanía, los planes, cronogramas y tiempos en los que se abordará la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, reconociendo que es una tarea que tomará muchos años. En concreto, que los familiares y buscadore/as, que suelen vivir en la incertidumbre, puedan tener un grado de certeza de que sus casos se van a abordar en tiempos razonables.
- JEP: Es de vital importancia que se mantengan condiciones jurídicas, políticas y presupuestales que le permitan a esta Jurisdicción realizar su trabajo sin interferencias de ninguna índole. A su vez, es necesario continuar afianzando el relacionamiento con las víctimas y la ciudadanía, de tal suerte que las próximas decisiones de la jurisdicción lleguen al conocimiento de la población y aumenten su legitimidad. Para ello, es conveniente afinar las estrategias de comunicación mediante las cuales se realice pedagogía sobre el proceso judicial, la forma en que tomen sus decisiones, los tiempos judiciales y las sanciones que impondrá. Este periodo también ha demostrado la importancia de hacer públicas sus actuaciones, aún en las etapas previas. Por ello, y con excepción de las restricciones de ley, se sugiere construir un modelo de divulgación de las diligencias, de tal suerte que sean comprensibles y se pueda valorar su importancia, alcance y límites. Ello, además, contribuiría en la generación de los cambios culturales necesarios para la No Repetición.
- Reparación: La ST considera que la dinamización de los procesos de reparación, restitución y retornos y reubicaciones de las víctimas del conflicto armado permitirá responder a las expectativas y derechos de más de nueve millones de víctimas reconocidas. Para ello la modificación de la política de

reparación a víctimas y su financiación son asuntos que pueden significar una oportunidad para el avance en los procesos de reparación y si se superan los retos planteados anteriormente. También es importante trabajar en el fortalecimiento de los sistemas de información y reporte sobre los avances en la implementación de medidas asociadas a la reparación. También la interoperabilidad entre estos sistemas es crucial para el cruce y análisis sistémico de la información, esto brindaría un panorama cierto sobre la situación en los territorios, y a nivel de reparación, permitiría identificar los vacíos o falencias y adoptar medidas de corrección cuando sea pertinente. De la misma forma es imperativo tener en cuenta que parte de los ejes transversales de la política de víctimas son, por un lado, lograr mayor articulación institucional entre el SNARIV, la UARIV y todas las entidades del SIVJRNR, considerando también la articulación territorial-nacional. Y se debe considerar la participación de las víctimas, la cual puede encontrar oportunidad en el proyecto de Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto.

- Sistema Nacional de Derechos Humanos: Los retrasos en la implementación de los compromisos en DDHH plantean retos para la implementación del A.F. Dado el contexto de recrudecimiento de la violencia en algunos territorios, es necesario avanzar en el cumplimiento de las medidas que permitan el respeto y la promoción de derechos humanos como estrategia crucial de protección y la materialización de garantías de no repetición. En este sentido, es fundamental la adopción del Plan Nacional en DDHH y la implementación actualizada, interoperable y funcional de un sistema nacional de información en DDHH para el seguimiento y monitoreo de las condiciones de violencia y amenaza a la integridad de las poblaciones en el territorio. Por ello es que la adecuación y el fortalecimiento de este sistema se debe implementar prontamente no sólo porque responde a un componente del Punto 5, sino porque representa una herramienta transversal para todos los demás puntos del A.F.
- Articulación del SIVJRNR: Es necesario continuar de forma contundente en la generación de sinergias y articulación en el Sistema, en particular en los puntos de encuentro entre los mandatos de las entidades en el esclarecimiento de verdad, la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y la reparación de víctimas no sólo como resultado de la política pública de reparación, sino también en las decisiones judiciales que se tomen en la JEP. De igual forma, esta articulación debe brindar incentivos y garantías a los comparecientes ante el SIVJRNR, de manera que se contribuya máxime con los derechos de las víctimas. Por ello, se requiere precisar el régimen de condicionalidad a prácticas, protocolos e instrucciones claras que permitan la contribución a todas las entidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Paz. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 191. Obtenido de [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)
- Agencia de Prensa IPC. (11 de noviembre de 2020). *En el Cementerio Universal cremaron cuerpos de personas desaparecidas*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2020/11/11/en-el-cementerio-universal-cremaron-cuerpos-de-personas-desaparecidas/>
- Alianza de organizaciones sociales y afines. (18 de Diciembre de 2020). (R. p. Cinep, Entrevistador)
- Asuntos Legales. (09 de Enero de 2021). *Ley de víctimas tendrá vigencia por 10 años más luego de sanción de prórroga de Duque*. Obtenido de Asuntos Legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ley-de-victimas-tendra-vigencia-por-10-anos-mas-luego-de-sancion-de-prorroga-de-duque-3109742>
- Asuntos: Legales. (3 de octubre de 2020). *Farc envía carta a la JEP y reconoce la responsabilidad del homicidio de Álvaro Gómez Hurtado en 1995*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/farc-envia-carta-a-la-jep-y-reconoce-la-responsabilidad-del-homicidio-de-alvaro-gomez-hurtado-3069180#:~:text=Por%20medio%20de%20un%20audio,tempranamente%20la%20responsabilidad%20en%20homicidios%22>.
- Ávila Cortés, C. (2020 de octubre de 2020). *Desaparición forzada entre Colombia y Venezuela: un crimen por el que nadie responde*. Obtenido de El Espectador - Colombia 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/desaparicion-forzada-entre-colombia-y-venezuela-un-crimen-por-el-que-nadie-responde/>
- CEV. (7 de septiembre de 2020a). *Leyner Palacios es el nuevo comisionado de la Comisión de la Verdad*. Obtenido de CEV: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/leyner-palacios-es-el-nuevo-comisionado-de-la-comision-de-la-verdad>
- CEV. (30 de septiembre de 2020b). *Rendición de cuentas I semestre de 2020 [Archivo de video]*. Obtenido de CEV: <https://comisiondelaverdad.co/la-comision/rendicion-de-cuentas>
- CEV. (13 de octubre de 2020c). *Sobre el ataque a una comitiva de la Comisión y varias organizaciones en San Vicente del Caguán*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de CEV: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-el-ataque-a-una-comitiva-de-varias-organizaciones-en-san-vicente-del-caguan>
- CEV. (2020d). *Informe de gestión. Período Enero-Junio 2020*. Obtenido de CEV: [https://comisiondelaverdad.co/images/Informe\\_de\\_Gestio%CC%81n\\_ISem\\_2020VF.pdf](https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_ISem_2020VF.pdf)

- CEV. (30 de septiembre de 2020e). *Informe de Gestión de la Comisión de la Verdad, del primer semestre de 2020- Informe Ejecutivo*. Recuperado el 02 de diciembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/la-comision/rendicion-de-cuentas>
- CEV. (26 de noviembre de 2020f). *El impacto del conflicto armado en la Universidad Nacional*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/impacto-del-conflicto-armado-en-la-universidad-nacional>
- CEV. (29 de octubre de 2020g). *Comisión de la Verdad reitera invitación a la FAC para hablar sobre la masacre de Santo Domingo*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-de-la-verdad-reitera-invitation-a-la-fac-para-hablar-sobre-la-masacre-de-santo-domingo>
- CEV. (13 de noviembre de 2020h). *El exilio y el conflicto a través de las fronteras*. Obtenido de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/el-exilio-y-el-conflicto-a-traves-de-las-fronteras>
- CEV. (5 de octubre de 2020i). *Sobre el reconocimiento de responsabilidades*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de CEV: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/sobre-el-reconocimiento-de-responsabilidades?s=09>
- CEV. (23 de octubre de 2020j). *Salvatore Mancuso reconoce haber asesinado al líder indígena Kimy Pernía Domicó*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/salvatore-mancuso-reconoce-haber-asesinado-al-lider-indigena-kimy-pernia-domico>
- CEV. (21 de noviembre de 2020k). *Estaba más preparada la sociedad que las instituciones para el posconflicto”: Alfonso Valdivieso*. Recuperado el 02 de diciembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/alfonso-valdivieso-sociedad-que-las-instituciones-para-el-posconflicto>
- CEV. (2 de octubre de 2020l). *Comisión de la Verdad pide garantías de seguridad para las personas que han manifestado su voluntad de contribuir a la verdad*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/comision-de-la-verdad-pide-garantias-de-seguridad-para-las-personas-que-han-manifestado-su-voluntad-de-contribuir-a-la-verdad>
- CEV. (4 de noviembre de 2020m). *Partido Farc pide perdón y afirma sentir vergüenza por el asesinato del profesor Jesús Antonio Bejarano*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/partido-farc-sentir-vergüenza-por-asesinato-profesor-jesus-antonio-bejarano>
- CEV. (septiembre de 2020n). *Ingrid Betancourt en Contribuciones a la Verdad*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de [https://www.youtube.com/watch?v=Zf-A\\_kuVUHU](https://www.youtube.com/watch?v=Zf-A_kuVUHU)
- CEV. (23 de octubre de 2020o). *En acto de reconocimiento, Partido FARC habló de las masacres y violaciones cometidas contra pueblos indígenas*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento-farc-hablo-masacres-violaciones-cometidas-contr-pueblos-indigenas>
- CGR [Contraloría Colombia]. (3 de septiembre de 2020). *#TodoBajoControl 📺 Alerta sobre escasez de recursos para implementación de ley de víctimas [Archivo de video]*.

- Obtenido de YouTube:  
[https://www.youtube.com/watch?v=SfdXSLXdEj4&t=122s&ab\\_channel=ContraloriaColombia](https://www.youtube.com/watch?v=SfdXSLXdEj4&t=122s&ab_channel=ContraloriaColombia)
- CJL. (30 de septiembre de 2020). *Entregamos informe sobre la IV Brigada, la más "Efectiva"*. Obtenido de CAJAR: La Brigada más efectiva" presentado por el colectivo de familiares Tejiendo Memorias, la Corporación Jurídica Libertad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otras organizaciones pertenecientes al Espacio de Litigio Estratégico, en el que s
- CODHES. (16 de noviembre de 2020a). (R. P. Cinep, Entrevistador)
- CODHES. (15 de septiembre de 2020b). *Foro Ley de Víctimas [Archivo de Video]*. Obtenido de YouTube:  
[https://www.youtube.com/watch?v=v9puAflmkLA&ab\\_channel=CODHES\\_CANALOFICIAL](https://www.youtube.com/watch?v=v9puAflmkLA&ab_channel=CODHES_CANALOFICIAL)
- CODHES. (2020c). *SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES VALORACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011*.
- CODHES. (7 de octubre de 2020d). *Reparación colectiva de las víctimas en Colombia [Archivo de video]*. Obtenido de YouTube:  
[https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hijn0&ab\\_channel=CODHES\\_CANALOFICIAL](https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hijn0&ab_channel=CODHES_CANALOFICIAL)
- Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. (2020a). *Presentación Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz*. Bogotá.
- Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. (2020b). *Observaciones al borrador del plan nacional de acción de derechos humanos*. Bogotá.
- Congreso de la República. (08 de Enero de 2021). *Ley 2018 de 2011*. Obtenido de Congreso de la República.
- Csivi- Farc. (14 de noviembre de 2020a). *INFORME A CINEP Y EQUIPO CSIVI POR PARTE DE LA MESA TECNICA DEL SIVJNR-FARC*. Bogotá. Recuperado el 19 de noviembre de 2020
- Csivi FARC. (13 de noviembre de 2020c). Entrevista.
- Csivi-Farc. (3 de octubre de 2020). *En septiembre de 2020, todavía 172 exmiembros acreditados de las #FARC, incluidas 6 mujeres siguen \*privados\* de libertad*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de [https://twitter.com/Csivi\\_Farc/status/1312400720621174785?s=09](https://twitter.com/Csivi_Farc/status/1312400720621174785?s=09)
- Csivi-FARC. (octubre de 2020b). *Solicitud de intervención preventiva y protección a los Derechos Humanos frente al incumplimiento de medidas de seguridad por parte de funcionarios del gobierno nacional*. Bogotá.
- Csivi-FARC. (15 de noviembre de 2020d). *SITUACIÓN DE DDHH DE PRISIONEROS POLÍTICOS DE FARC QUE PERMANECEN EN PRISIÓN TRAS CASI CUATRO AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ*. Bogotá. Recuperado el 17 de noviembre de 2020
- CSMLV. (16 de agosto de 2019). *Sexto informe de seguimiento al Congreso de la República 2018-2019*. Obtenido de

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta\\_informe\\_seguimiento\\_congreso\\_%20republica\\_2018\\_2019.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf)

CSMLV. (2020). *Séptimo Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2019-2020*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/informe%20seguimiento%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas.pdf>

Cuarto de Hora. (30 de marzo de 2020). *El Partido FARC denuncia irregularidades hacía sus presos políticos*. Recuperado el 15 de enero de 2020, de <https://cuartodehora.com/2020/03/30/el-partido-farc-denuncia-irregularidades-hacia-sus-presos-politicos/>

Defendamos la Paz. (26 de septiembre de 2020). *1a Conferencia Internacional del acuerdo de paz en Colombia [Archivo de video]*. Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=2trVxfCeAGQ>

Defensoría del Pueblo. (11 de abril de 2019). *Resolución 519*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/comisionasesora/assets/resolucion-519-de-2019.pdf>

El Espectador. (11 de septiembre de 2020). *¿Que sus muertes no queden impunes!* Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-muertos-en-los-enfrentamientos-en-bogota-y-soacha/>

El Espectador. (13 de octubre de 2020). *“Ojo con el 22”: ¿Empieza la campaña presidencial del uribismo?* Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ojo-con-el-2022-empieza-la-campana-presidencial-del-uribismo/> 209

El Espectador. (20 de octubre de 2020a). *Preocupación en la JEP por la no aprobación de recursos para proteger víctimas y testigos*. Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/recursos-no-aprobados-para-la-jep-eran-para-la-proteccion-de-victimas-y-testigos/>

El Espectador. (7 de octubre de 2020aa). *Caso Gómez Hurtado: Fiscalía llama a declarar a Rodrigo Londoño y senador Julián Gallo*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-llama-a-declarar-rodrigo-londono-y-senador-julian-gallo/>

El Espectador. (6 de noviembre de 2020b). *Con bastones y palabras, así es la resistencia de la Guardia Indígena*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/con-bastones-y-palabras-asi-es-la-resistencia-de-la-guardia-indigena/>

El Espectador. (5 de octubre de 2020bb). *La ruta que seguirán los homicidios confesados por exFarc en la JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de [https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/confesiones-de-exfarc-sobre-seis-asesinatos-que-sigue-en-la-jep/?outputType=amp&\\_\\_twitter\\_impression=true&s=09](https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/confesiones-de-exfarc-sobre-seis-asesinatos-que-sigue-en-la-jep/?outputType=amp&__twitter_impression=true&s=09)

- El Espectador. (noviembre10 de 2020c). *Comisión de la Verdad llama a César Gaviria a contribuir con la verdad*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/cesar-gaviria-segundo-expresidente-llamado-a-contribuir-con-la-verdad/>
- El Espectador. (22 de septiembre de 2020c). <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/ocho-casos-de-lideres-sociales-desaparecidos-en-putumayo-llegan-a-la-unidad-de-busqueda/>. Obtenido de El Espectador - 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/ocho-casos-de-lideres-sociales-desaparecidos-en-putumayo-llegan-a-la-unidad-de-busqueda/>
- El Espectador. (4 de octubre de 2020cc). *Las respuestas tras la confesión de las Farc ante la JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/cuales-han-sido-las-reacciones-de-victimas-y-politicos-a-la-confesion-de-las-farc-ante-la-jep/>
- El Espectador. (30 de septiembre de 2020d). *Comisión de la Verdad advierte que se le ha negado información de inteligencia*. Obtenido de El Espectador - Colombia2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/comision-de-la-verdad-llama-a-las-instituciones-a-entregar-informacion-reservada/>
- El Espectador. (18 de septiembre de 2020d). *JEP protegerá cinco cementerios de Caldas donde habría víctimas de desaparición forzada*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de El Espectador - Colombia2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/jep-protegera-cinco-cementerios-de-caldas-donde-habrian-desaparecidos-por-el-conflicto/>
- El Espectador. (23 de octubre de 2020dd). *“Si JEP acoge versión de Farc, lo de Álvaro Gómez quedaría impune”: Germán Marroquín*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/si-la-jep-acoge-version-de-las-farc-lo-de-alvaro-gomez-queraria-impune-german-marroquin/>
- El Espectador. (11 de noviembre de 2020e). *Unidad de Búsqueda recuperó 24 cuerpos de posibles personas desaparecidas en Caldas*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/unidad-de-busqueda-recupero-24-cuerpos-de-posibles-personas-desaparecidas-en-caldas/>
- El Espectador. (16 de octubre de 2020ee). *Familia de Álvaro Gómez denuncia a Carlos Antonio Lozada por homicidio*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/familia-de-alvaro-gomez-denuncia-a-carlos-antonio-lozada-por-homicidio/>
- El Espectador. (29 de octubre de 2020f). *Siete cuerpos recuperados en Antioquia por la UBPD y la JEP tienen signos de muerte violenta*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/siete-cuerpos-recuperados-en-antioquia-por-la-ubpd-y-la-jep-tienen-signos-de-muerte-violenta/>
- El Espectador. (17 de octubre de 2020ff). *Jorge 40 puede aclarar si la Drummond financió a los paramilitares: exjefe de las AUC*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/jorge-40-puede-aclarar-si-la-drummond-financio-a-los-paramilitares-exjefe-de-las-auc/?s=09>

- El Espectador. (8 de octubre de 2020g). *La Unidad de Búsqueda llama a la construcción de un sistema nacional de búsqueda de desaparecidos*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/la-unidad-de-busqueda-llama-a-la-construccion-de-un-sistema-nacional-de-busqueda-de-desaparecidos/>
- El Espectador. (19 de octubre de 2020h). *El “chat” de desertores de las Farc para buscar a sus desaparecidos*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/el-chat-de-desertores-de-las-farc-para-buscar-a-sus-desaparecidos/>
- El Espectador. (28 de septiembre de 2020hh). *Lo que podría venir para el exjefe paramilitar “Jorge 40” tras su llegada a Colombia*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/lo-que-podria-venir-para-el-exjefe-paramilitar-jorge-40-tras-su-llegada-a-colombia/>
- El Espectador. (30 de agosto de 2020i). *HOY, DÍA INTERNACIONAL DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIONES FORZADAS*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de Tres exguerrilleras que lideran la búsqueda de los desaparecidos en el conflicto: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/tres-exguerrilleras-que-lideran-la-busqueda-de-los-desaparecidos/>
- El Espectador. (29 de octubre de 2020ii). *Farc piden perdón por “pescas milagrosas”*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/las-pescas-milagrosas-por-las-que-pide-perdon-las-farc/>
- El Espectador. (8 de noviembre de 2020j). *Víctimas del Palacio de Justicia no quieren que la JEP lleve este caso*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/victimas-del-palacio-de-justicia-no-quieren-que-la-jep-lleve-este-caso/>
- El Espectador. (23 de octubre de 2020jj). *Exintegrantes de las Farc pidieron perdón a los pueblos indígenas*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/exintegrantes-de-las-farc-pidieron-perdon-a-los-pueblos-indigenas/>
- El Espectador. (02 de noviembre de 2020k). *La CPI dice que la JEP puede convertirse en un referente mundial*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-cpi-dice-que-la-jep-puede-convertirse-en-un-referente-mundial/>
- El Espectador. (14 de septiembre de 2020kk). *‘Ley de Víctimas tiene que ser reformada con las víctimas y no desde un escritorio’: Orlando Burgos*. Obtenido de El Espectador - Colombia2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/10-anos-de-la-ley-de-victimas-los-pendientes-que-ha-dejado-la-implementacion/>
- El Espectador. (8 de noviembre de 2020l). *Los audios de la DEA y la Fiscalía que le negaron a la JEP sobre el caso “Santrich”*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/los-audios-de-la-dea-y-la-fiscalia-que-le-negaron-a-la-jep-sobre-el-caso-santrich/>

- El Espectador. (17 de noviembre de 2020ll). *Prórroga de la Ley de Víctimas por 10 años más fue aprobada en último debate*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/prorroga-de-la-ley-de-victimas-por-10-anos-mas-fue-aprobada-en-ultimo-debate/>
- El Espectador. (01 de noviembre de 2020m). *Uribe presenta borrador de su referendo: insiste en derogar o “reformular” la JEP*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-presenta-borrador-de-su-referendo-insiste-en-derogar-o-reformar-la-jep/>
- El Espectador. (9 de octubre de 2020mm). *“Yo permití ingresos de menores de 15 años a la guerrilla”: Rubín Morro ante la JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/ante-la-jep-rubin-morro-reconocio-el-reclutamiento-de-menores-en-las-farc/>
- El Espectador. (15 de octubre de 2020n). *Uribismo radica proyecto para derogar la JEP*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/proyecto-de-acto-legislativo-del-centro-democratico-para-derogar-la-jep/>
- El Espectador. (13 de octubre de 2020nn). *“Bajo mi mando sí hubo menores de 15 años”: dijo Joaquín Gómez a la JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/esto-dijo-joaquin-gomez-del-reclutamiento-de-menores-de-edad-en-su-version-ante-la-jep/>
- El Espectador. (9 de noviembre de 2020o). *La verdad pendiente de las Farc sobre el secuestro*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/jep-la-verdad-pendiente-de-las-farc-sobre-el-secuestro/>
- El Espectador. (6 de octubre de 2020oo). *“Yo ejecuté la orden de asesinar a Álvaro Gómez”: Carlos Antonio Lozada*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/yo-ejecute-la-orden-de-asesinar-a-alvaro-gomez-carlos-antonio-lozada/>
- El Espectador. (28 de septiembre de 2020p). *JEP llamó a versión voluntaria a mandos medios de Farc por el caso de secuestro*. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/quienes-son-los-exguerrilleros-que-la-jep-llamo-a-declarar-sobre-el-caso-de-secuestro/#:~:text=Los%20mandos%20medios%20llamados%20a,S%C3%A1nchez%20Arroyave%20o%20Rub%C3%A9n%20Cano%3B>
- El Espectador. (03 de octubre de 2020pp). *‘Pedimos perdón por arrebatarle al país un hombre de paz como Álvaro Gómez’: Farc*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/farc-pide-perdon-por-asesinato-de-alvaro-gomez-hurtado/>
- El Espectador. (17 de noviembre de 2020q). *JEP identificó seis nuevas fosas comunes en cementerio de Dabeiba (Antioquia)*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/jep-identifico-seis-nuevas-fosas-comunes-en-cementerio-de-dabeiba-antioquia/>

- El Espectador. (11 de noviembre de 2020r). *En cementerio de Dabeiba construyeron bóvedas en zona donde habría “falsos positivos”*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/en-cementerio-de-dabeiba-construyeron-bovedas-en-zona-donde-habrian-falsos-positivos/>
- El Espectador. (24 de noviembre de 2020s). *Lo que esperan las víctimas de reclutamiento de los ex-Farc*. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/lo-que-esperan-las-victimas-de-reclutamiento-de-las-ex-farc/>
- El Espectador. (28 de octubre de 2020t). *En la JEP Timochenko sí aceptó que en las filas de las Farc hubo menores de edad*. Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/si-hubo-menores-de-edad-en-las-farc-dijo-timochenko-ante-la-jep/>
- El Espectador. (4 de septiembre de 2020u). *“Les arrebatamos lo más preciado: su libertad y dignidad”: Farc a víctimas de secuestro*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/farc-pide-perdon-a-las-victimas-de-secuestro/>
- El Espectador. (7 de octubre de 2020v). *FARC pide perdón por secuestro y homicidio de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverry*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/pastor-alape-pide-perdon-por-secuestro-y-homicidio-de-guillermo-gaviria-y-gilberto-echeverry/>
- El Espectador. (4 de octubre de 2020w). *La versión que entregarán exFarc ante la JEP sobre seis homicidios*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/esta-la-verdad-que-entregaran-exfarc-ante-la-jep-por-seis-homicidios-que-reconocieron/>
- El Espectador. (14 de octubre de 2020x). *Las Farc, no los paramilitares, serían los responsables de la masacre de San Carlos de Guaroa*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/las-farc-serian-los-responsables-de-la-masacre-de-san-carlos-de-guaroa/>
- El Espectador. (3 de octubre de 2020y). *Farc admite responsabilidad en asesinatos de Álvaro Gómez, general Landazábal y Jesús Antonio Bejarano: JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de [https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/farc-asumira-responsabilidad-por-el-asesinato-de-alvaro-gomez-hurtado-jep/?outputType=amp&\\_\\_twitter\\_impression=true&s=09](https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/farc-asumira-responsabilidad-por-el-asesinato-de-alvaro-gomez-hurtado-jep/?outputType=amp&__twitter_impression=true&s=09)
- El Espectador. (4 de octubre de 2020z). *Las respuestas tras la confesión de las Farc ante la JEP*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/cuales-han-sido-las-reacciones-de-victimas-y-politicos-a-la-confesion-de-las-farc-ante-la-jep/>
- El Espectador. (06 de Enero de 2021). *ABC de la entrega de bienes de las Farc: entienda la controversia entre Gobierno y exguerrilla*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/abc-de-la-entrega-de-bienes-de-farc-entienda-la-pelea-entre-gobierno-y-exguerrilla/>
- El Nuevo Siglo. (7 de octubre de 2020a). *Unidad de Víctimas recibe recursos por ext. de dominio a Farc*. Obtenido de El Nuevo Siglo:

<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-07-2020-unidad-de-victimas-recibe-recursos-por-ext-de-dominio-farc>

El Nuevo Siglo. (2020b). *Debate por segundos ocupantes de tierra en el Senado*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2020-debate-por-segundos-ocupantes-de-tierra-en-el-senado>

El Tiempo. (23 de octubre de 2020a). *Esta es la asistente señalada de burlar a la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/comision-de-la-verdad-asistente-investigada-por-falsificacion-en-contratos-544801>

El Tiempo. (31 de Diciembre de 2020aa). *¿Qué pasará si ex-Farc no cumplen con entrega de bienes?* Obtenido de El tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/bienes-de-las-farc-que-pasa-si-no-cumplen-con-la-entrega-se-vence-plazo-557979>

El Tiempo. (15 de octubre de 2020b). *Piden a Comisión de Verdad capítulo de violencia contra personas LGBT*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/informe-sobre-violencia-contra-personas-lgbt-en-el-conflicto-en-la-comision-de-la-verdad-543558>

El Tiempo. (14 de septiembre de 2020bb). *En dura carta, Farc pide perdón por secuestros que cometieron*. Obtenido de El tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/farc-pide-perdon-a-victimas-por-secuestros-que-cometio-esa-guerrilla-537815>

El Tiempo. (12 de octubre de 2020c). *'Si no creemos, solo nos queda armarnos todos': De Roux*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-de-maria-isabel-rueda-por-que-debemos-creerles-a-las-farc-que-mataron-a-alvaro-gomez-542920>

214

El Tiempo. (28 de septiembre de 2020d). *Más 'exparas' dicen estar dispuestos a ir a Comisión de la Verdad*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/macaco-martin-llanos-y-otros-para-hablarian-a-comision-de-la-verdad-540377>

El Tiempo. (5 de noviembre de 2020e). *Duros cuestionamientos a versión de Farc en magnicidio de Álvaro Gómez*. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/magnicidio-de-alvaro-gomez-las-duras-palabras-de-duque-sobre-reconocimiento-de-farc-en-el-caso-547077>

El Tiempo. (20 de agosto de 2020f). *'JEP debe priorizar solicitudes de libertad': Corte Constitucional*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-le-pide-a-la-jep-priorizar-solicitudes-de-libertad-533074>

El Tiempo. (25 de noviembre de 2020g). *Asesinatos contra ex-Farc: esto fue lo que Gobierno le respondió a JEP*. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/asesinato-de-exguerrilleros-de-farc-fiscal-y-alto-gobierno-responden-a-jep-en-audiencia-550902>

El Tiempo. (16 de septiembre de 2020g). *Lo bueno y lo malo de que las audiencias de JEP sean públicas*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de

<https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-analisis-sobre-decision-de-que-audiencias-de-farc-como-la-de-reclutamiento-sean-publicas-538284>

- El Tiempo. (7 de octubre de 2020o). *'Que se evalúe si es compatible que Lozada sea senador tras confesión'*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/alvaro-gomez-gobierno-pide-evaluar-si-carlos-lozada-puede-seguir-en-senado-tras-admitir-crimen-541958>
- El Tiempo. (1 de octubre de 2020p). *Piedad Córdoba no cree que haya sido un atraco*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/piedad-cordoba-reacciona-ante-los-disparos-a-su-camioneta-blindada-540879>
- El Tiempo. (4 de noviembre de 2020q). *Timochenko y Carlos Lozada no asistirán a Fiscalía por caso Gómez*. Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/timochenko-y-carlos-lozada-no-asistiran-a-fiscalia-por-asesinato-de-alvaro-gomez-hurtado-547086>
- El Tiempo. (8 de octubre de 2020r). *Según exfiscal Martínez, Lozada debe ser juzgado por la Corte Suprema*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/esto-dijo-nestor-humberto-sobre-caso-farc-y-alvaro-gomez-aforados-deben-renunciar-a-fuero-542181>
- El Tiempo. (28 de septiembre de 2020s). *Más 'exparas' dicen estar dispuestos a ir a Comisión de la Verdad*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/macaco-martin-llanos-y-otros-para-hablaran-a-comision-de-la-verdad-540377>
- El Tiempo. (04 de octubre de 2020t). *El sorpresivo giro que confesión de Farc da al caso de Álvaro Gómez*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/caso-alvaro-gomez-hurtado-analisis-sobre-la-confesion-de-farc-541353>
- El Tiempo. (16 de octubre de 2020u). *Fiscal y alto gobierno, citados a JEP a explicar protección de ex-Farc*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/fiscal-y-alto-gobierno-citados-a-jep-a-explicar-proteccion-para-exfarc-543633>
- El Tiempo. (10 de octubre de 2020v). *Juez ordena la libertad de Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alvaro-uribe-velez-juez-ordena-su-libertad-542600>
- El Tiempo. (3 de octubre de 2020w). *Fiscalía dice que no se dio permiso a EPM para realizar exhumaciones*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de [https://www.eltiempo.com/amp/colombia/medellin/fiscalia-habla-del-proceso-de-exhumacion-de-cuerpos-en-zona-de-hidroituango-541219?\\_\\_twitter\\_impression=true&s=09](https://www.eltiempo.com/amp/colombia/medellin/fiscalia-habla-del-proceso-de-exhumacion-de-cuerpos-en-zona-de-hidroituango-541219?__twitter_impression=true&s=09)
- El Tiempo. (20 de agosto de 2020x). *La puja por la presidencia de la JEP*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/nombres-para-reemplazar-a-patricia-linares-en-presidencia-de-la-jep-531316>

- El Tiempo. (14 de septiembre de 2020y). *Una jornada en la que se pidió perdón y se exigió justicia*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-acto-de-perdon-y-reconciliacion-con-victimas-537645>
- El Tiempo. (24 de Diciembre de 2020z). *Gobierno prorroga hasta 2022 seguimiento a implementación del Acuerdo*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-prorroga-hasta-enero-de-2022-seguimiento-a-implementacion-de-acuerdo-de-paz-556891>
- FARC. (13 de noviembre de 2020). (R. P. Cinep, Entrevistador)
- Ficha Estratégica. (2020). *Boletín Estratégico Nacional*.
- Fundación Progresar. (7 de octubre de 2020). *Entrega de Informe al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y NO Repetición*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de [https://www.facebook.com/watch/live/?v=335284261074662&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=335284261074662&ref=watch_permalink)
- Indepaz. (10 de octubre de 2020). *INFORME DE MASACRES EN COLOMBIA DURANTE EL 2020*. Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>
- Infobae. (12 de noviembre de 2020). *“El desplazamiento será un macrocaso en la JEP”*: Eduardo Cifuentes. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/11/13/el-desplazamiento-sera-un-macrocaso-en-la-jep-eduardo-cifuentes/>
- JEP. (29 de noviembre de 2020). *Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/03.html>
- JEP. (18 de noviembre de 2020a). Entrevista ST-CIV- CINEP. (R. p. 5, Entrevistador)
- JEP. (15 de noviembre de 2020aa). *COMUNICADO 161 DE 2020 - A la opinión pública*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-rechaza-versiones-revictimizadoras-sobre-exhumaciones-en-Dabeiba.aspx>
- JEP. (20 de octubre de 2020b). *COMunicado 142: JEP, PREOCUPADA POR NO APROBACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES EN PRESUPUESTO*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP,-preocupada-por-no-aprobaci%C3%B3n-de-recursos-adicionales-en-presupuesto.aspx>
- JEP. (6 de agosto de 2020bb). *COMUNICADO 107- JEP prohíbe entierros en cementerio La Mercedes de Dabeiba*. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-proh%C3%ADbe-entierros-en-cementerio-Las-Mercedes-de-Dabeiba.aspx>
- JEP. (31 de julio de 2020c). *Comunicado 105: La JEP decretó medidas cautelares provisionales en cementerio alterno de El Copey*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-decret%C3%B3-medidas-cautelares-provisionales-en-cementerio-alterno-de-El-Copey->

.aspx#:~:text=La%20JEP%20decret%C3%B3%20medidas%20cautelares%20provisi  
onales%20en%20cementerio%20alterno%20de%20El%20Copey

- JEP. (2020cc). *Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/07.html>
- JEP. (31 de julio de 2020d). *La JEP decretó medidas cautelares provisionales en cementerio alterno de El Copey (Cesar)*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=TrP5A07xZHg>
- JEP. (11 de agosto de 2020dd). *COMUNICADO 109: La JEP fija fechas para versiones de exjefes de las FARC-EP vinculados con reclutamiento de menores de edad*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-fija-fecha-para-versiones-de-exjefes-de-las-Farc-EP-vinculados-con-reclutamiento-de-menores-de-edad.aspx>
- JEP. (29 de noviembre de 2020e). *Principales estadísticas*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20%20noviembre%20de%202020.pdf>
- JEP. (16 de septiembre de 2020ee). *COMUNICADO 122: COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Versiones-del-Caso-07-de-la-JEP-\(Reclutamiento-y-utilizaci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-en-el-conflicto-armado\)-ser%C3%A1n-p%C3%ABlicas.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Versiones-del-Caso-07-de-la-JEP-(Reclutamiento-y-utilizaci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-en-el-conflicto-armado)-ser%C3%A1n-p%C3%ABlicas.aspx)
- JEP. (18 de noviembre de 2020f). *COMUNICADO 164 DE 2020: La JEP lanza manual para la participación de las víctimas*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-lanza-manual-para-la-participaci%C3%B3n-de-las-v%C3%ADctimas.aspx>
- JEP. (3 de octubre de 2020ff). *COMUNICADO 132 DE 2020: Farc asume responsabilidad en homicidio de Álvaro Gómez Hurtado y en otros cinco casos*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Farc-asume-responsabilidad-en-homicidio-de-%C3%81lvaro-G%C3%B3mez-Hurtado-y-en-otros-cinco-casos.aspx>
- JEP. (octubre de 2020g). *La JEP en cifras*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>
- JEP. (7 de octubre de 2020gg). *COMUNICADO 134 DE 2020: La JEP llama a versión a Rodrigo Londoño y Julián Gallo por el homicidio de Álvaro Gómez Hurtado y otros cinco casos*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-llama-a-versi%C3%B3n-a-Rodrigo-Londo%C3%B1o-y-Juli%C3%A1n-Gallo-por-el-homicidio-de-%C3%81lvaro-G%C3%B3mez-Hurtado-y-otros-cinco-casos.aspx>
- JEP. (22 de octubre de 2020h). *Sala Plena de la JEP elige nuevo presidente y vicepresidenta de la Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Sala-Plena-de-la-JEP-elige-nuevo-presidente-y-vicepresidenta-de-la-Jurisdicci%C3%B3n-Especial-para-la-Paz.aspx>

- JEP. (20 de noviembre de 2020hh). *COMUNICADO 165 DE 2020: La JEP cita nuevamente a exmiembros de las Farc-Ep en relación con el caso de Álvaro Gómez Hurtado y otros personajes de la vida pública nacional cuyas muertes se atribuyeron.* Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-cita-nuevamente-a-exmiembros-de-las-Farc-EP-en-caso-de-%C3%81lvaro-G%C3%B3mez-y-a-otros-personajes-cuyas-muertes-se-atribuyeron.aspx>
- JEP. (03 de noviembre de 2020i). *COMUNICADO 155 DE 2020: "No podemos ceder a las presiones de quienes encontraron en el ataque a la JEP el núcleo central de sus propuestas políticas".* Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-magistrada-Patricia-Linares-presenta-balance-de-su-gesti%C3%B3n-de-tres-a%C3%B1os-al-frente-de-la-JEP.aspx>
- JEP. (26 de septiembre de 2020ii). *Intervención de la Presidenta de la JEP | Defendamos la Paz.* Recuperado el 9 de octubre de 2020, de [https://www.youtube.com/watch?v=MDympeB2\\_2M](https://www.youtube.com/watch?v=MDympeB2_2M)
- JEP. (01 de noviembre de 2020j). *COMUNICADO 152 DE 2020: El Museo Nacional de Memoria del Centro Nacional de Memoria Histórica y su guion a estudio: La JEP escuchará 21 testimonios en el marco del trámite cautelar orientado a garantizar las voces de las víctimas.* Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-escuchar%C3%A1-21-testimonios-en-el-marco-de-medida-cautelar-orientado-a-garantizar-las-vozes-de-las-v%C3%ADctimas.aspx>
- JEP. (24 de septiembre de 2020k). *Tercera audiencia de seguimiento a medidas cautelares.* Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Tercera-audiencia-de-seguimiento-a-medidas-cautelares-a-comparecientes-de-las-Farc-EP-en-situaci%C3%B3n-de-riesgo.aspx>
- JEP. (noviembre de 2020kk). *Rueda de prensa Alejandro Ramelli- Dabeiba- Antioquia.* Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de [https://www.pscp.tv/JEP\\_Colombia/1djGXqevygzJZ?s=09&t=9s](https://www.pscp.tv/JEP_Colombia/1djGXqevygzJZ?s=09&t=9s)
- JEP. (20 de agosto de 2020l). *La JEP abrió incidente de medidas correccionales contra el gerente de EPM.* Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-abre-incidente-de-medidas-correccionales-contr-el-gerente-de-EPM.aspx#:~:text=La%20JEP%20abri%C3%B3%20incidente%20de%20medidas%20correccionales%20contra%20el%20gerente%20de%20EPM&text=La%20decisi%C3%B3>
- JEP. (23 de diciembre de 2020ll). *Audiencia: Proceso de inventario de bienes de las extintas FARC-EP.* Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=M2T8UXe\\_aCU](https://www.youtube.com/watch?v=M2T8UXe_aCU)
- JEP. (10 de agosto de 2020m). *Comunicado 108: La JEP solicita recopilar ADN de familiares de víctimas de desaparición forzada en la Comuna 13 de Medellín.* Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-solicita-recopilar-ADN-de-familiares-de-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada-en-la-Comuna-13-de-Medell%C3%ADn.aspx>

- JEP. (28 de agosto de 2020n). *Con medidas cautelares, la JEP protege los cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-medidas-cautelares,-la-JEP-protege-los-cuerpos-de-posibles-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada.aspx>
- JEP. (19 de octubre de 2020o). *COMUNICADO 141 DE 2020: Con medidas cautelares la JEP protege más de 400 víctimas de desaparición forzada en el cementerio de Puerto Berrío*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-medidas-cautelares-la-JEP-protege-m%C3%A1s-de-400-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada-en-cementerio-de-Puerto-Berr%C3%ADo.aspx>
- JEP. (24 de septiembre de 2020p). *COMUNICADO 127 DE 2020: La JEP abre medidas correctivas contra el Gobernador de Huila por desacato*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-abre-medidas-correctivas-contra-el-Gobernador-de-Huila-por-desacato.aspx>
- JEP. (18 de septiembre de 2020q). *COMUNICADO 123: La JEP protege cinco cementerios de Caldas donde habría víctimas de desaparición forzada*. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-La-JEP-protege-cinco-cementerios-de-Caldas-donde-habr%C3%ADa-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada.aspx>
- JEP. (25 de noviembre de 2020r). *COMUNICADO 167: 249 EXFARC HAN SIDO ASESINADOS Y MÁS DE 272 HAN REPORTADO AMENAZAS*. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/249-exFarc-han-sido-asesinados-y-m%C3%A1s-de-272-han-reportado-amenazas-.aspx>
- JEP. (25 de agosto de 2020s). *COMUNICADO 115: Comunicado a la opinión pública*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-de-la-JEP-frente-a-fallo-de-tutela-de-la-Corte-Constitucional.aspx>
- JEP. (10 de noviembre de 2020t). *Declaración del magistrado Eduardo Cifuentes, presidente de la JEP, sobre el Caso "Santrich"*. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Declaraci%C3%B3n-del-magistrado-Eduardo-Cifuentes,-presidente-de-la-JEP,-sobre-el-Caso-%E2%80%9CSantrich%E2%80%9D.aspx>
- JEP. (30 de octubre de 2020u). *COMUNICADO 151 DE 2020: Un Estado que no reconoce sus compromisos es incompatible con la Constitución de 1991: magistrado Eduardo Cifuentes*. Recuperado el 24 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Un-Estado-que-no-reconoce-sus-compromisos-es-incompatible-con-la-Constituci%C3%B3n-de-1991,-magistrado-Eduardo-Cifuentes.aspx>
- JEP. (2020v). *"Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP"*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/01.html>
- JEP. (6 de octubre de 2020w). *COMUNICADO 124 DE 2020: Ante la JEP exmiembros del Comando Conjunto Central de las extintas FARC reconocen su responsabilidad en hechos de secuestro*. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Ante-la-JEP-exmiembros-del->

Comando-Conjunto-Central-de-extintas-Farc-EP-reconocen-su-responsabilidad-en-hechos-de-secuestro.aspx

JEP. (28 de septiembre de 2020x). *COMUNICADO 129: La JEP llama a versión por secuestro a 10 mandos medios de las ExFarc*. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-llama-a-versi%C3%B3n-por-secuestro-a-10-mandos-medios-de-las-exFarc.aspx>

JEP. (17 de noviembre de 2020y). *COMUNICADO 163 DE 2020: La JEP reporta 17 nuevos hallazgos forenses en Dabeiba*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reporta-17-nuevos-hallazgos-forenses-en-Dabeiba.aspx>

JEP. (10 de noviembre de 2020z). *Entrega digna de cuatro cuerpos de víctimas del conflicto armado en Dabeiba*. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Entrega-digna-de-cuatro-cuerpos-de-v%C3%ADctimas-del-conflicto-armado-en-Dabeiba.aspx>

JEP, CEV, UBPD. (16 de octubre de 2020). *Naciones Unidas ratifica su respaldo técnico y político al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Naciones-Unidas-ratifica-su-respaldo-t%C3%A9cnico-y-pol%C3%ADtico-al-Sistema-Integral-de-Verdad,-Justicia,-Reparaci%C3%B3n-y-no-Repetici%C3%B3n.aspx>

La Silla Vacía. (7 de septiembre de 2020). *La implementación de la paz, cada vez más desfinanciada*. Recuperado el 11 de octubre de 2020, de <https://lasillavacia.com/implementacion-paz-cada-vez-mas-desfinanciada-78288>

220

LaFM. (23 de octubre de 2020). *Álvaro Gómez Hurtado: Piedad Córdoba no declaró ante la Fiscalía*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://www.lafm.com.co/judicial/alvaro-gomez-hurtado-piedad-cordoba-no-declaro-ante-la-fiscalia>

MinHacienda. (2019). *PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020*. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

MinHacienda. (2020). *PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2021*.

MinHacienda. (2020). *PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2021*. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-140009](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-140009)

Movice. (23 de octubre de 2020a). *La Unidad de Búsqueda y el Movice trabajan para la protección de cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada en el cementerio El Universal de Medellín*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://movimientodevictimas.org/la-unidad-de-busqueda-y-el-movice-trabajan-para-la-proteccion-de-cuerpos-de-posibles-victimas-de-desaparicion-forzada-en-el-cementerio-el-universal-de-medellin/>

- Movece. (29 de octubre de 2020b). *Serán enviados a Medicina Legal siete cuerpos recuperados en Antioquia*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://movimientodevictimas.org/seran-enviados-a-medicina-legal-siete-cuerpos-recuperados-en-antioquia/>
- Movece. (19 de noviembre de 2020c). *LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y LAS DESAPARICIONES FORZADAS EN DABEIBA SON UNA REALIDAD INOCULTABLE*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://movimientodevictimas.org/las-ejecuciones-extrajudiciales-y-las-desapariciones-forzadas-en-dabeiba-son-una-realidad-inocultable/>
- Movece. (30 de septiembre de 2020d). *Víctimas solicitan expulsar a Mario Montoya y Publio Hernán Mejía de la JEP*. Recuperado el 6 de octubre de 2020, de <https://movimientodevictimas.org/victimas-solicitan-expulsar-a-mario-montoya-y-publio-hernan-mejia-de-la-jep/>
- Movece. (15 de octubre de 2020e). *Carta abierta por una verdad completa para Colombia*. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de <https://movimientodevictimas.org/carta-abierta-por-una-verdad-completa-para-colombia/>
- Movece. (27 de noviembre de 2020f). *10 años más de la ley de víctimas, otra oportunidad al gobierno para reparar*. Obtenido de <https://movimientodevictimas.org/opinion-10-anos-mas-de-la-ley-de-victimas-otra-oportunidad-al-gobierno-para-reparar/>
- Movece. (26 de octubre de 2020g). *Avanza la búsqueda de víctimas de desaparición forzada en el Magdalena Medio Caldense*. Obtenido de <https://movimientodevictimas.org/avanza-la-busqueda-de-victimas-de-desaparicion-forzada-en-el-magdalena-medio-caldense/>
- Noticias Caracol. (30 de octubre de 2020). *JEP le responde a Duque: “en Colombia no hubo un proceso de rendición, sino de negociación”*. Recuperado el 23 de noviembre de 2020, de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/jep-le-responde-a-duque-en-colombia-no-hubo-un-proceso-de-rendicion-sino-de-negociacion>
- Partido FARC. (03 de octubre de 2020). *Aportamos verdad de cara al país*. Obtenido de Partido FARC: [https://partidofarc.com.co/farc/2020/10/03/brindamos-verdad-de-cara-al-pais/?\\_\\_cf\\_chl\\_captcha\\_tk\\_\\_=bf426548ae746cf40302d1a4b83c355235045fae-1610744383-0-ARz-2vvN-b8ORIsJ4s7\\_uD697dc-i8AIYmxrk2IAujkFE9ec7T89I\\_GVUc3IDLNQ1i2SGB6NOTba9Sjqq5FG4ObJw46-lcLqhXQnQA](https://partidofarc.com.co/farc/2020/10/03/brindamos-verdad-de-cara-al-pais/?__cf_chl_captcha_tk__=bf426548ae746cf40302d1a4b83c355235045fae-1610744383-0-ARz-2vvN-b8ORIsJ4s7_uD697dc-i8AIYmxrk2IAujkFE9ec7T89I_GVUc3IDLNQ1i2SGB6NOTba9Sjqq5FG4ObJw46-lcLqhXQnQA)
- PGN. (31 de agosto de 2020). *Procuraduría pidió al Congreso que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se prorrogue por 15 años*. Obtenido de PGN: <https://www.procuraduria.gov.co/porta/Procuraduria-pidio-al-Congreso-que-la-Ley-de-Victimas-y-Restitucion-de-Tierras-se-prorrogue-por-15-anos.news>
- Portafolio. (15 de septiembre de 2020). *Presupuesto de 2021 podría estar desfinanciado en \$38 billones*. Recuperado el 11 de octubre de 2020, de <https://www.portafolio.co/economia/presupuesto-de-2021-podria-estar-desfinanciado-en-38-billones-544662>
- Presidencia de la República. (2014). *Decreto 015*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/decreto-025-2014.pdf>

Presidencia de la República. (16 de septiembre de 2020a). *2 años de la política 'Paz con Legalidad: un compromiso con hechos' - 16 de septiembre de 2020*. Recuperado el 12 de octubre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=xaUzsh4IQ14>

Presidencia de la República. (29 de octubre de 2020b). *Palabras del Presidente Iván Duque en el Encuentro Internacional de Justicia Transicional 'Respuestas Emergentes a Atrocidades Contemporáneas'*. Obtenido de <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/palabras-del-presidente-duque-en-el-encuentro-internacional-de-justicia-201029>

Presidencia de la República. (31 de julio de 2020c). *DECRETO 1080 DE 2020*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039640>

*PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020*. (2019). Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Prs 232-2020. (24 de diciembre de 2020). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*

Radicado URT No. DSC2-202016437. (10 de diciembre de 2020). *Respuesta a la solicitud de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, sobre avances en los compromisos del Acuerdo Final, relativos al trabajo de la Unidad*. Obtenido de URT.

RCN Radio. (09 de Diciembre de 2020). *SAE adelantará una subasta internacional para monetizar oro entregado por las Farc*. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/judicial/sae-adelantara-una-subasta-internacional-para-monetizar-oro-entregado-por-las-farc>

222

REDEPAZ. (2020). *Documento Matriz del estado actual de Reparación Colectiva de Sujetos Nacionales*.

Representante de la Comisión Asesora en DDHH y Paz. (08 de enero de 2021). (R. p. Cinep, Entrevistador)

Semana. (3 de enero de 2020). *"Perdón no es olvido": La dura carta que Ingrid Betancourt le envió a la JEP*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ingrid-betancourt-envio-dura-carta-a-la-jep-por-el-caso-de-secuestros-de-las-farc/654459/>

Semana. (24 de noviembre de 2020). *¿Qué ha pasado con la entrega de bienes de las Farc para reparar a las víctimas?* Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-ha-pasado-con-la-entrega-de-bienes-de-las-farc-para-reparar-a-las-victimas/202017/>

Semana. (11 de julio de 2020). *"Buscamos a 120.000 personas desaparecidas": Luz Marina Monzón*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/buscamos-a-120000-personas-desaparecidas-luz-marina-monzon/202024/>

Semana. (16 de septiembre de 2020). *Entrevista a la presidenta de la JEP, Patricia Linares | Semana en Vivo*. Recuperado el 9 de octubre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=d5ZvxPTp7F4>

- Semana Rural. (23 de noviembre de 2020). *Mi pueblo natal: así vuelven las víctimas de desplazamiento en Antioquia*. Obtenido de <https://semanarural.com/web/articulo/mi-pueblo-natal-asi-vuelven-las-victimas-de-desplazamiento-en-antioquia/1688>
- SIIPO. (2020). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*. Obtenido de E.317 Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, implementado: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WRT9MqwSYwrW7bB5>
- STCVI. (noviembre de 2020a). *Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/844-primer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- STCVI. (22 de septiembre de 2020b). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- UARIV. (2 de octubre de 2020a). *Unidad reportó acompañamiento a 277.000 hogares en procesos de retorno y reubicación*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/retornos-y-reubicaciones/unidad-reporto-acompanamiento-277000-hogares-en-procesos-de-retorno-y>
- UARIV. (06 de agosto de 2020b). *PROCEDIMIENTO ESQUEMAS ESPECIALES DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR -EEAF*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/55procedimientoeefv1.pdf>
- UARIV. (8 de octubre de 2020c). *De 158 bienes recibidos de postulados de las Farc en Justicia y Paz, 132 tienen problemas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/fondo-de-reparaciones/de-158-bienes-recibidos-de-postulados-de-las-farc-en-justicia-y-paz-132-tienen>
- UARIV. (6 de octubre de 2020d). *“Bienes entregados por los paramilitares tienen problemas para ser monetizados”: director de la Unidad*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/fondo-de-reparaciones/bienes-entregados-por-los-paramilitares-tienen-problemas-para-ser-monetizados>
- UARIV. (17 de noviembre de 2020e). *Unidad celebró aprobación de la prórroga de la Ley de Víctimas*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/node/59634>
- UARIV. (19 de noviembre de 2020f). *Reportan que 1.5 millones de víctimas más fueron incluidas en Sisbén IV*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-victimas/reportan-que-15-millones-de-victimas-mas-fueron-incluidas-en-sisben-iv/59669>
- UARIV. (31 de agosto de 2020g). *RUV Registro Único de Víctimas*. Recuperado el 5 de octubre de 2020, de UARIV: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras#!/hechos>
- UARIV. (2020h). *DOCUMENTO DE ANÁLISIS MÓDULO 1 MAPA DE VICTIMIZACIÓN*. Obtenido de UARIV: [https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion/docs/Documento\\_Analisis\\_Map\\_a\\_Victimizacion\\_Modulo\\_1.pdf](https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion/docs/Documento_Analisis_Map_a_Victimizacion_Modulo_1.pdf)

- UARIV. (03 de Diciembre de 2020i). *Unidad socializó módulos 2 y 3 del Mapa de Victimización contemplado en el Acuerdo de Paz*. Obtenido de Unidad de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/lapazesconhechos/unidad-socializo-modulos-2-y-3-del-mapa-de-victimizacion-contemplado-en-el-acuerdo>
- UARIV. (20 de noviembre de 2020j). *Unidad para las Víctimas publicó proyecto de reforma al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas*. Obtenido de Unidad de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/institucional/unidad-para-las-victimas-publico-proyecto-de-reforma-al-protocolo-de-participacion>
- UARIV. (28 de Diciembre de 2020k). *Unidad para las Víctimas cumplió las metas propuestas para el 2020*. Obtenido de Unidad de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/rendicion-de-cuentas/unidad-para-las-victimas-cumplio-las-metas-propuestas-para-el-2020/60164>
- UARIV. (21 de enero de 2021). Respuesta Solicitud de Información Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV). Bogotá.
- UBPD- 100-1-202004540. (17 de diciembre de 2020). *Respuesta a la Solicitud de Información STCIV*.
- UBPD. (agosto de 2020a). *Conéctate con las actividades del Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de UBPD: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/conectate-con-las-actividades-del-dia-internacional-de-las-victimas-de-desapariciones-forzadas/>
- UBPD. (agosto de 2020b). *294 familiares víctimas de desapariciones junto a la UBPD escriben a columnistas #NiUnaDesapariciónMás*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de UBPD: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/294-familiares-victimas-de-desapariciones-junto-a-la-ubpd-escriben-a-columnistas-niunadesaparicionmas/>
- UBPD. (26 de noviembre de 2020c). *Comité Internacional de Apoyo a la UBPD*. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-presenta-una-alianza-internacional-para-fortalecer-su-mision-en-colombia/>
- UBPD. (17 de septiembre de 2020d). *UBPD recibe información de personas desaparecidas en Caquetá*. Obtenido de UBPD: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ubpd-recibe-informacion-de-personas-desaparecidas-en-caqueta/>
- UBPD. (14 de octubre de 2020e). *UBPD incluirá en Plan Regional de Búsqueda 40 casos de desaparición documentados por organizaciones en Nariño*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ubpd-incluiren-plan-regional-de-busqueda-40-casos-de-desaparicion-documentados-por-organizaciones-en-narino/>
- UBPD. (12 de noviembre de 2020f). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y el GRUBE de la Fiscalía General de la Nación entregan dignamente cuerpo de persona dada por desaparecida en Meta hace 18 años*.

Recuperado el 15 de noviembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-unidad-de-busqueda-de-personas-dadas-por-desaparecidas-ubpd-y-el-grube-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion-entregan-dignamente-cuerpo-de-persona-dada-por-desaparecida-en-meta-hace-18-anos/>

UBPD. (11 de noviembre de 2020g). *Resultados de la primera acción humanitaria de la UBPD en el Magdalena Medio caldense*. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/resultados-de-la-primer-accion-humanitaria-de-la-ubpd-en-el-magdalena-medio-caldense/>

UBPD. (29 de octubre de 2020h). *Comunicado de prensa*. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <file:///C:/Users/Vera/OneDrive%20-%20Universidad%20Nacional%20Abierta%20y%20a%20Distancia/STCIV-5%20IIIFase/Almacenaje%20de%20informaci%C3%B3n/II%20Informe/actualizacion2/ubpd/Comunicado%20de%20Prensa%20-%20UBPD.html>

UBPD. (27 de agosto de 2020i). *Unidad de Búsqueda entrega dignamente a joven desaparecido hace 16 años en Guaviare*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-entrega-dignamente-a-joven-desaparecido-hace-16-anos-en-guaviare/>

UBPD. (30 de noviembre de 2020j). *Unidad de Búsqueda encuentra con vida a una persona desaparecida hace 35 años*. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-encuentra-con-vida-a-una-persona-desaparecida-hace-35-anos/>

UBPD. (8 de octubre de 2020k). *UBPD inicia pedagogía en Guaviare sobre manejo de cuerpos en cementerios*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ubpd-inicia-pedagogia-en-guaviare-sobre-manejo-de-cuerpos-en-cementerios/>

UBPD. (8 de octubre de 2020l). *El Estado colombiano debe construir e implementar una política pública que opere como sistema nacional de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/el-estado-colombiano-debe-construir-e-implementar-una-politica-publica-que-opere-como-sistema-nacional-de-busqueda-de-las-personas-dadas-por-desaparecidas/>

UBPD. (abril de 2020m). *Plan Nacional de Búsqueda*. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, de [https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB\\_05052020..pdf](https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf)

UBPD. (29 de septiembre de 2020o). *Unidad de Búsqueda impulsa toma de muestras a 50 familiares de personas desaparecidas en el Magdalena caldense*. Recuperado el 8 de octubre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-impulsa-toma-de-muestras-a-50-familiares-de-personas-desaparecidas-en-el-magdalena-caldense/>

Uribe Vélez, Á. (1 de noviembre de 2020). *BORRADOR 1: PARA DISCUSIÓN CON COMPAÑEROS DEL CENTRO DEMOCRÁTICO, OTROS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES*. Recuperado el 15 de enero de 2021, de

<https://docs.google.com/document/d/16aPNIUiJObxTF1c4FBHJQmeUPaG5DVOkA5ThGK5HRsA/edit>

URT. (30 de agosto de 2020). *Estadísticas de Restitución*. Recuperado el 13 de octubre de 2020, de URT: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Viva la Ciudadanía. (26 de noviembre de 2020). *Foros: ¿Cómo va la Paz Territorial?* Obtenido de Corporación Viva la Ciudadanía: <https://www.youtube.com/watch?v=45lbymEZe7g>

## INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN”

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación del A.F., e incluye –mecanismos de seguimiento, impulso y verificación entre los que se encuentran: la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI– las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación y las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.1 y 6.1.2); las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar, la difusión de la implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

En el periodo que cubre este informe, el estado de implementación de los nueve subtemas que componen este Punto no ha variado de forma significativa y en general se mantienen los ritmos de la implementación registrados en el último informe de esta ST. El énfasis de este informe está sobre los recursos apropiados para la paz en el Presupuesto General de la Nación –PGN– 2021 y sobre los cambios a la reforma al Sistema General de Regalías –SGR– que permitió aumentar los recursos de esta fuente para el bienio 2020-2021.

227

Es así que la ST destaca que en la financiación hubo importantes avances, en la medida en que el Congreso aprobó la ley para reglamentar la reforma al SGR y el Gobierno expidió el Decreto para adelantar la asignación de recursos de regalías en proyectos de construcción de paz del bienio 2019-2020. Además, el Congreso aprobó el PGN para el 2021, que incluye una partida para la implementación del A.F. que es mayor a la del 2020, con un aumento del 9%, el cual, sin embargo, es menor al aumento global del presupuesto que creció un 15,5%. Aunque estos avances en materia de financiación con recursos públicos son importantes, la insuficiencia de financiación para la implementación no se ha resuelto.

El componente de verificación internacional sigue operando según los términos establecidos y al mismo ritmo y nivel de trabajo que desde el inicio de la actual administración del Gobierno Nacional. Hay una aceleración en el cumplimiento de los compromisos relacionados con las herramientas de comunicación y difusión, pues en el periodo registrado empezaron a funcionar nuevas emisoras para la convivencia y fueron aprobados nuevos puntos geográficos.

Persisten los desafíos relacionados con el buen desempeño de la CSIVI, que a la fecha de corte de este informe presenta los problemas señalados en el Séptimo Informe de Verificación de esta ST: escasa interlocución con la sociedad civil; escasa interlocución con el componente de acompañamiento internacional; poca utilización de la CSIVI como mecanismo para la resolución de controversias.

Sin embargo, para la ST es positivo que el Gobierno Nacional decidiera prorrogar su funcionamiento por un año más después de acordar con el componente de FARC en esa Comisión tal prórroga y que se haya mantenido el compromiso público a nivel Presidencial con la operación de esta instancia, que ha demostrado ser un mecanismo participativo y de control interno esencial para el proceso de implementación.

Respecto a las medidas para la transparencia, persisten retrasos y obstáculos en el SIPO, en la medida en que actualmente 102 de los 501 indicadores no cuentan con ficha técnica y hay todavía indicadores que requieren de revisión técnica. Finalmente, frente a la implementación normativa de las prioridades dispuestas en el A.F., aunque hubo algunos avances en el periodo, estos son limitados, si se tiene en cuenta que persisten por lo menos 11 prioridades, de las 24, con normas o trámites pendientes.

## **1. Contexto general**

Para hacer un análisis completo de los avances, retrasos y dificultades de la implementación de los compromisos del Punto 6 del A.F. es importante considerar algunos hechos de contexto. En primer lugar, el fuerte deterioro de la situación económica del país que tiene un efecto importante sobre los recursos tributarios para financiar la implementación; en segundo lugar, hechos relacionados con las relaciones internacionales y la cooperación internacional.

En primer lugar, se explicará el deterioro económico reportado en el periodo, que disminuyó los recaudos que se tenían previstos para el 2020. Al inicio del año, la meta de recaudo fue fijada en \$167.5 billones y posteriormente fue ajustada a \$144.2 billones, lo que representó una reducción de 13.89%. Con la nueva meta, el recaudo esperado se cumplió en un 101.4%, sin embargo, comparado con el año 2019, el impuesto al valor agregado IVA, la Retención en la fuente a título de Renta (el de mayor participación) y el Impuesto al consumo, presentaron una disminución del recaudo de \$9.8 billones (8.23%). Por lo tanto, esta caída hizo más estrecha la situación fiscal para el financiamiento de los gastos e inversiones asociadas a la implementación del A.F.

228

También es importante destacar que el apoyo de la comunidad internacional en el proceso de paz persiste, y se puede caracterizar como unánime. Así se corroboró durante la sesión del Consejo de Seguridad en octubre de 2020 cuando los países miembros reafirmaron su compromiso de apoyar la implementación del A.F. (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2020). Es, además, importante señalar que la comunidad internacional mantiene un atento seguimiento a la implementación del A.F., en particular en lo relacionado con las Garantías de Seguridad, al haber mostrado su preocupación por la persistencia de las amenazas y asesinatos “contra líderes comunitarios y sociales, incluyendo mujeres lideresas y líderes y lideresas de las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como contra exmiembros de las FARC-EP” (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2020). En esta medida, han reiterado la necesidad de combatir la impunidad y de que se asignen recursos

suficientes para responder a las solicitudes de protección. Aunque por fuera del periodo de análisis de este informe, el apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad se mantuvo en enero, lo que se evidencia por las declaraciones de sus miembros. En particular, el embajador de Estados Unidos reconoció que el A.F. “ha tenido un impacto profundo en la sociedad y que se ha visto una reducción de la violencia”. Sin embargo, alertó sobre el asesinato de defensores de derechos humanos, excombatientes, miembros de comunidades étnicas y de población LGBTI, especialmente en áreas rurales. Además, instó a las partes a participar plenamente en los esfuerzos por la verdad y la reconciliación en el marco de la Justicia Transicional. Por su parte, el embajador de Reino Unido señaló que el proceso de “reconciliación será más difícil para aquellos líderes sociales y excombatientes que continúan enfrentándose a la violencia mortal de los grupos armados” (UN Security Council, 2020).

Finalmente, la elección de Joe Biden puede brindar un cambio en términos de la cooperación internacional para la implementación del A.F., pues puede significar un impulso para que el Gobierno colombiano la amplíe y acelere en áreas que lo requieran, en la medida en que la implementación del A.F. se posicione como un tema principal en la agenda bilateral de ambos países. Esto parece confirmarse con las recientes declaraciones del embajador de Estados Unidos quien afirmó que el Gobierno estadounidense “conversará con el Gobierno colombiano sobre cómo aumentar la cooperación y el apoyo a la implementación del A.F.” (El Tiempo, 2020c) y se reafirma al indicar que uno de los principales puntos del gobierno Biden con Colombia es la implementación del A.F. (US Embassy Bogotá, 2020).

## **2. Análisis por tema**

### **1.1. Tema 1: Mecanismos de implementación y verificación**

#### **1.1.1. Eventos prioritarios**

- El Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación – PGN– para el 2021 (Ley 2063 de 2020). Respecto al proyecto de PGN 2020 hubo un aumento del 9% en los recursos para la paz al pasar de \$9,8 billones a \$10,7. Además, con respecto al proyecto del PGN 2020, el mayor aumento reportado se dio en los recursos de inversión.
- El Congreso de la República aprobó la Ley 2056 de 2020 que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2020 que reforma el Sistema General de Regalías – SGR–. Por fuera del periodo de análisis de este informe, el Congreso aprobó la Ley 2072 de 2020 por la cual se decreta el presupuesto del SGR para el bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022. Además, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1782 de 2020 que permite el adelanto presupuestal para la paz del bienio 2019-2020.
- Los representantes de Gobierno y FARC acordaron prorrogar la CSIVI, en cumplimiento del Decreto 1995 de 2016. Sin embargo, persisten dificultades

en su funcionamiento que afectan adversamente el proceso de implementación.

- En septiembre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas prorrogó por un año la Misión de Verificación.
- En el periodo reportado, el Congreso aprobó cuatro normas que tienen relación con la implementación del A.F. No obstante, persisten retrasos en la implementación normativa de las prioridades legislativas dispuestas en el A.F.

### 1.1.2. Análisis

#### **Financiación**

##### *Presupuesto General de la Nación 2021*

El Congreso de la República aprobó la Ley 2063 de 2020 que establece el PGN para 2021 por un valor de \$313,9 billones. De estos, \$184,9 billones serán destinados a funcionamiento, \$58,5 billones a inversión, y \$70,5 billones restantes al servicio de la deuda de la Nación. El presupuesto aprobado representa un aumento del 15,5% con respecto al PGN de 2020.

Pese a que el proyecto de ley incluyó un anexo con el trazador presupuestal para la paz, como quedó estipulado en la Ley 1955 de 2018 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ni la ley ni el Decreto 1805 de 2020 por el cual se liquida el presupuesto, incluye el anexo, por lo que no es posible hacer un seguimiento a los recursos aprobados para la implementación del A.F. por el Congreso de la República. La misma situación ocurre para el PGN 2020.

El proyecto del PGN 2021 identificó al igual que en el 2020 52 entidades con responsabilidades en la implementación y asignó (en 2021) \$10,7 billones para el cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación: “de estos, \$5,7 billones (53%) corresponden a recursos de inversión, \$1,02 billones (10%) a recursos de funcionamiento. En términos de fuentes de recursos, \$3.9 billones (37%) a recursos del Sistema General de Participaciones” (Gobierno nacional, 2020). Comparado con el PGN ejecutado en 2019, el asignado para 2020 fue 59% mayor y el de 2021 es 147% mayor, y también supera por 58% y 144% respectivamente, el promedio de lo que se ha ejecutado por esta fuente en los últimos 3 años (Contraloría General de la República, 2020).

Como ya lo señaló la ST (2020) en su Séptimo Informe de Verificación, los recursos dispuestos en el proyecto en principio se ajustan a lo estipulado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– en la medida en que este dispuso que para los 15 años que dura la implementación \$46,7 billones provendrán del PGN y \$47,7 del Sistema General de Participaciones –SGP–. Es decir que, en promedio, el PGN debería aportar anualmente \$3,11 billones y el SGP \$3,18 billones, de tal forma que el monto asignado en el proyecto de PGN 2021 es superior en 116,1% a ese nivel programado anteriormente, y el asignado al SGP es superior al programado anteriormente en un 22,6%.

El proyecto también se ajusta a lo dispuesto en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz –PPI– en la medida en que este dispuso que para los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022, el PGN aportaría \$11,3 billones y el SGP \$13 billones. Es decir, que en promedio el PGN aportaría anualmente \$2,83 billones y el SGP \$3,25, de tal forma que el monto asignado en el proyecto del PGN 2021 es superior en 137,4% y el asignado al SGP en un 20%.

No obstante, es importante tener en cuenta que el PGN incluye los recursos del SGP que de acuerdo con el último informe de la Contraloría es la fuente que menor nivel de ejecución ha tenido, precisamente porque no se han hecho los ajustes normativos que permitan su uso para la implementación del A.F.

**Tabla 1: Promedio anual recursos para la implementación del A.F. según fuente de financiación en el MFMP 2018 y en el PPI para la Paz**

Fuente	MFMP 2018		PPI Paz 2018-2022		Proyecto PGN 2021
	Monto total (15 años)	Promedio anual	Monto total (4 años)	Promedio anual	
Presupuesto General de la Nación	46,7	3,11	11,3	2,83	6,72
Sistema General de Participaciones	47,7	3,18	13	3,25	3,9

231

**Fuente:** elaboración propia con base en el MFMP 2018, el PPI para la Paz 2018-2022 y el proyecto de presupuesto 2021.

Como ya lo mencionó la ST en su Séptimo Informe de Verificación, y como lo han advertido tanto la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, el aumento de recursos en el PGN puede explicarse por la reasignación del gasto social “a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–” (Contraloría General de la República, 2020, p. 22). La Procuraduría General de la Nación señala que para las vigencias 2019 y 2020 10 entidades concentran el 80% de la inversión (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Así mismo, como ya se advirtió en el Séptimo Informe, la Representante a la Cámara Juanita Goebertus ha señalado la necesidad de que el DNP y el Ministerio de Hacienda estipulen los criterios “para determinar que las partidas reportadas por las entidades están destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo desde un punto de vista de focalización territorial o de proyectos” (Goebertus, 2020b, p. 1)

Respecto al proyecto de PGN 2020 hubo un aumento del 9% al pasar de \$9,8 billones a \$10,7. Llama la atención y resulta positivo el aumento en los recursos de inversión

y la disminución en los recursos de funcionamiento y del Sistema General de Participaciones<sup>126</sup>.

A pesar del aumento en los recursos de inversión frente a los de funcionamiento, el monto por Punto del A.F. para funcionamiento es, en todos los casos, mayor que el de inversión a excepción del Punto 4. Vale aclarar que dentro del monto de funcionamiento se incluye la proyección de las transferencias del SGP.

Al comparar las asignaciones por punto para 2020 y 2021 el único punto que sufrió un recorte es el Punto 4 sobre Solución al problema de las drogas ilícitas. Sin embargo, llama la atención que los recursos de funcionamiento de este punto se redujeron un 96,3% mientras que los de inversión aumentaron un 99,3%. Esto puede explicarse porque los recursos asignados al Ministerio de Hacienda en este punto, que en 2020 ascendían a \$1.331.889, estaban destinados en su totalidad a gastos de funcionamiento, mientras que para el 2021, los recursos para el mismo ministerio son de \$1.140.505, de los cuales 41.500 corresponden a funcionamiento y 1.105.153 a inversión. Esta reclasificación tiene que ver con que el Ministerio de Hacienda distribuye esos recursos a otras entidades del PGN con responsabilidades en la implementación del A.F. a través del mecanismo “Bolsa Paz”, que ha tenido un rol preponderante en la financiación del PNIS (Procuraduría General de la Nación, 2020). Nótese que las variaciones en últimas se deben a una clasificación diferente de estos recursos, como funcionamiento en un año y como inversión en el siguiente, pero con un alto nivel de probabilidad, son recursos que tienen el mismo uso, el cual es el de apoyar el gasto en tareas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones del A.F. Respecto a los demás, vale recalcar que en todos aumentaron los recursos de inversión, a excepción del Punto 2: Participación Política, así mismo, en todos los puntos los recursos de funcionamiento disminuyeron, menos para el 2 y el 6.

---

<sup>126</sup> En el Proyecto de PGN 2020 de los \$9,8 billones asignados en el Trazador Presupuestal para la Paz, \$2,7 billones correspondían a funcionamiento, \$2,4 billones correspondían a inversión y \$4,7 billones a las transferencias correspondientes del Sistema General de Participaciones.

**Tabla 2: variación recursos proyecto PGN 2020-2021**

Punto del A.F.	Proyecto PGN 2020			Proyecto PGN 2021			Variación del total asignado %
	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	
Punto 1	5.221.817	2.051.058	7.272.875	4.081.962	3.993.558	8.075.520	11,04%
Punto 2	2.760	11.727	14.487	16.970	629	17.600	21,49%
Punto 3	463.451	1.417	464.867	431.782	255.722	687.505	47,89%
Punto 4	1.334.951	7.912	1.342.863	49.769	1.105.153	1.154.922	-14,00%
Punto 5	368.686	276.689	645.375	366.493	315.088	681.581	5,61%
Punto 6	39.107	14.741	53.848	43.340	15.467	58.807	9,21%
<b>Total</b>	<b>7.430.773</b>	<b>2.363.544</b>	<b>9.794.317</b>	<b>4.990.317</b>	<b>5.685.618</b>	<b>10.675.934</b>	<b>9,00%</b>

Fuente: Proyecto PGN 2020 y Proyecto PGN 2021

Según la representante a la Cámara, Juanita Goebertus, durante el segundo debate del PGN 2021 aumentaron los recursos para entidades clave para la implementación como la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras (Goebertus, 2020c).

Así mismo, durante el debate del PGN 2021 en el Congreso de la República se presentaron algunas controversias. En primer lugar, vale la pena señalar que los congresistas votaron en contra de una proposición que buscaba focalizar la asignación presupuestal en los municipios que hacen parte de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– La proposición no contó con el aval del Gobierno al considerar poco recomendable la focalización geográfica (Revista Dinero, 2020). Por su parte, analistas han señalado que tal desconocimiento de la focalización y priorización del gasto en los PDET van en contravía de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Angulo, 2020).

En segundo lugar, el Congreso no aprobó una partida adicional que la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– solicitó al Gobierno nacional por \$30,014 millones que serían destinados al programa de protección de víctimas y testigos; a la representación y atención de víctimas; y a tecnologías de la información. Igualmente, la proposición no contaba con el aval del Gobierno (JEP, 2020). Al tener en cuenta que para 2020, se le asignó a la JEP \$296.851 millones de pesos (33% para inversión y 67% para funcionamiento) esta partida adicional solicitada, hubiera representado un aumento de 10% con respecto a lo presupuestado para este año.

### *Recortes al Presupuesto General de la Nación para 2020*

Por medio del decreto 1807 del 31 de diciembre de 2020 el Presidente de la República con previa autorización del Consejo de Ministros, decidió reducir algunas apropiaciones presupuestales de la vigencia 2020, para garantizar el cumplimiento de las metas de déficit establecidas por la regla fiscal. El recorte al PGN fue de \$6.723.101.065.253 millones, un 2,47% de lo apropiado para el año, y afectó algunas de las entidades que conforman el PGN y que tienen responsabilidades en la implementación del A.F.

Nótese que este recorte se hizo al final de la vigencia fiscal, lo cual no permite saber si fueron gastos aplazados a lo largo del año por falta de situación de caja o por bajos niveles de ejecución presupuestal. Si bien no es posible determinar qué proyectos relacionados con la implementación del A.F. se vieron afectados por el congelamiento, se presentaron reducciones presupuestales a entidades con compromisos en el PMI y a cargo de los principales programas para la implementación

Las entidades afectadas fueron la Agencia Nacional de Tierras –ANT–, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, la Agencia de desarrollo rural –ADR–, el instituto Colombiano Agropecuario –ICA– y el ICBF. Todas estas entidades tienen compromisos en el Punto 1 del A.F.

El recorte disminuyó el 23,4% de los recursos asignados inicialmente para este grupo de entidades (\$77.783 millones de \$332.484), según la sección de rentas y recursos de capital del PGN. Cabe resaltar que el impacto fue mayor para el IGAC y para la ADR. Así como no se puede identificar en detalle qué porcentaje del gasto permite cumplir compromisos de implementación, cuando se da un recorte como el documentado, tampoco se puede identificar el porcentaje que afecta proyectos o gastos asociados directamente con el cumplimiento del A.F.

234

### *Sistema General de Regalías*

El Congreso de la República aprobó la Ley 2056 de 2020 que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019 que reforma el Sistema General de Regalías. En relación con la implementación del A.F., la Ley mantiene lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2017 relacionado con la distribución durante los 20 años siguientes del 7% de los ingresos del SGR así como la destinación del 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR.

En relación con el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD– Paz que consideran los proyectos a financiar y deciden sobre su financiamiento con recursos de regalías, la Ley deroga los artículos 2 y 5 del Decreto Ley 1534 de 2017 que reglamenta el funcionamiento del OCAD Paz<sup>127</sup>.

<sup>127</sup> El artículo 2 del Decreto hace referencia a la responsabilidad del OCAD Paz de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión y designar la entidad pública ejecutora, en los términos señalados en la Ley 1530 de 2012. El artículo 5 se refiere a la verificación por parte del Departamento Nacional de

Tal y como lo estableció la Ley 1955 de 2019, la Ley 2056 de 2020 reafirma que la Secretaría Técnica del OCAD Paz será ejercida por el DNP y agrega que el OCAD Paz será presidido por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (Art. 58). Por su parte, el Artículo 59 modifica la redacción de lo dispuesto en el Artículo 5 del Decreto Ley 1534 de 2017, pero no representa un cambio de fondo, por lo que la Secretaría Técnica del OCAD Paz (el DNP) verificará que los proyectos cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

Además, la Ley incorpora cambios en el funcionamiento del OCAD Paz que se relacionan con el respeto de construcción de los PDET. Estos cambios son descritos en el informe del Punto 1.

Quizá la disposición más importante de esta Ley es la posibilidad de adelantar los recursos de la asignación para la paz (Art. 60). La Ley permite el adelanto del 70% de los recursos de la asignación para la paz durante los años 2020, 2021 y 2022 y permite que se apropien en la asignación para la paz del presupuesto bienal del SGR. Además, establece que, durante el 2020, 2021 y 2022 el OCAD Paz podrá autorizar las vigencias futuras para financiar proyectos exclusivamente destinados a la implementación de los PDET y de la Hoja de Ruta Única (Parágrafo transitorio Art. 60). La Ley también define los requisitos para efectuar el adelanto.

Según el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “esto significa que para la paz se recibirán otros 4,5 billones de pesos, que sumado a lo ya aprobado, llega a un poco más de 7 billones hasta el 2022” (El Tiempo, 2020a).

235

El Congreso aprobó la Ley 2072 de 2020 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”. El presupuesto total aprobado es de \$17.3 billones de los cuales, \$15.4 corresponde a ingresos corrientes, \$1.8 a rendimientos financieros y \$0.075 a excedentes financieros.

Del presupuesto aprobado, \$2,7 billones corresponden a la implementación del A.F. un 15,9% del total. Esto representa un aumento del 44,9% con respecto al bienio 2019-2020 cuando en total fueron asignados para la paz \$1,9 billones<sup>128</sup>. Este monto además representa un aumento del 118,5% con respecto al bienio 2017-2018 cuando fueron asignados en total \$1,26 billones

---

Planeación –DNP– para que los proyectos presentados al OCAD Paz cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

<sup>128</sup> De los \$1,9 billones, \$1,23 billones corresponden al 7% de los ingresos del SGR, \$447,4 mm vienen del 70% de los rendimientos financieros y \$230,6 mm del recaudo en la cuenta única del SGR 2017-2018.

**Tabla 3: Recursos para la paz en el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2021-2022**

Recursos del SGR para la Paz 2021-2022	Monto (en miles de millones)
Ingresos corrientes (7%)	\$ 1.080 mm
Rendimientos financieros (70%)	\$ 1.120 mm
- Asignación Paz	
- Incentivos a la producción (Acto Legislativo 04 de 2017).	\$ 479 mm
Ajuste adelanto paz Ley presupuesto SGR 2021-2022	\$ 75 mm
<b>Total presupuesto 2021-2022</b>	<b>\$ 2.753 mm</b>
Adelanto de Paz del bienio 2019-2020	\$ 2.220 mm
Total asignación paz 2021-2022 (con el adelanto) *no incluye los incentivos a la producción	\$ 4.420 mm

**Fuente:** elaboración propia con base en la Ley 2072 de 2020, el Decreto 1782 de 2020 y Min Hacienda (2020).

Además, el Gobierno expidió el Decreto 1782 de 2020 “por el cual se apropia en la Asignación para la Paz del presupuesto bienal del Sistema General de Regalías 2019-2020 un cupo presupuestal que corresponde al adelanto para la paz”. El Decreto establece que el valor presente del 70% de los flujos futuros de la Asignación para la Paz 2021-2028 equivale a \$2.220.674.800.444. El artículo 152 de la Ley 2056 de 2020 determinó que a este cupo se le debe descontar “las vigencias futuras aprobadas antes de la entrada en vigencia de la presente Ley” (Art. 152 Ley 2056 de 2020), monto que al 4 de septiembre de 2020 corresponde a \$76.908.061.762. Por tanto, es así que el monto del adelanto para incorporar al presupuesto de la vigencia 2019-2020 es de \$2.143.766.738.682 (Decreto 1783 de 2020).

Estos recursos se suman a la asignación de recursos ordinarios asignados para la paz en el bienio 2020-2021 que en total alcanzan \$2,7 billones. Aunque las disposiciones relacionadas con la aprobación y ejecución de proyectos con recursos del SGR han cambiado, por ejemplo, con lo estipulado en el Decreto 1426 de 2019<sup>129</sup>: “hasta tanto se adopte la Hoja de Ruta Única, corresponderá a la ART certificar la concordancia de los proyectos que se sometan a consideración del OCAD PAZ con las iniciativas de los PATR; lo cual constituirá requisito de viabilización de estos proyectos” (Art. 2.2.4.1.1.13.5. párrafo transitorio), el aumento de recursos impondrá un importante reto en términos de la planeación.

<sup>129</sup> “Por el cual se reglamentan los artículos 31, 119 y 281 de la Ley 1955 de 2019, se adiciona un párrafo al artículo 2.2.4.3.2.2. del Decreto 1082 de 2015, y se adiciona una subsección a la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 de ese mismo Decreto”

### *Participación del sector empresarial*

El Gobierno expidió el Decreto 1147 de 2020<sup>130</sup> que entre otras cosas reglamenta los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019<sup>131</sup> y 285 de la Ley 1955 de 2019, por lo que modifica el mecanismo Obras por Impuestos. Entre las disposiciones más importantes del decreto se encuentran:

- Se podrán financiar proyectos de inversión en los municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado –ZOMAC–<sup>132</sup> así como proyectos que no se ubiquen en estos municipios pero que resulten estratégicos para la reactivación social y económica de estos. Esto coincide con la concepción inicial del mecanismo, con lo estipulado en el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y amplía lo estipulado en la Ley 1955 de 2019 que en su artículo 285 priorizó los municipios PDET (Art. 1.6.6.1.2).
- Amplía las líneas de inversión, al pasar de las cinco estipuladas en el Decreto 1915 de 2017 (infraestructura vial, educación pública, salud pública, agua potable y energía) a diez líneas. Las nuevas líneas de inversión son: Bienes públicos rurales e infraestructura productiva; Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales; Tecnologías de la información y comunicaciones; Infraestructura cultural; e infraestructura deportiva (Art. 1.6.6.2.1).
- Señala que, en la estructuración de iniciativas, las identificadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– de los PDET y/o en la Hoja de Ruta Única tendrán prioridad para la financiación a través de este mecanismo (Art. 1.6.6.2.2).
- Define y detalla lo estipulado en el artículo 285 de la Ley 1955 de 2019: “la ART efectuará una priorización de las iniciativas para conformar el banco de proyectos de que trata el inciso tercero del artículo 71 de la Ley 1943 de 2018, de conformidad con la identificación y priorización que se haya dado PATR o la Hoja de Ruta”.

---

<sup>130</sup> “Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

<sup>131</sup> “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

<sup>132</sup> Por medio de la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017 se estableció que las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio. En total, 344 municipios conforman las ZOMAC. La Ley y el Decreto plantean incentivos tributarios a las empresas que se instalen en estas zonas.

- Los contribuyentes “podrán realizar proyectos con recursos propios a través de convenios con los ministerios y podrán contratar directamente la ejecución de obras y servicios y recibir en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio” (ART, 2020).
- Ahora, el Banco de Proyectos de Obras por Impuestos estará disponible dos veces al año: la primera en marzo y la segunda en septiembre (ART, 2020), mientras que antes estaba disponible solo una vez al año.

Según el director de la ART, “la nueva opción de Obras por Impuestos permitirá aumentar la inversión privada para la ejecución de proyectos en los municipios donde se ejecutan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET” (ART, 2020).

De forma que, los cambios al mecanismo dispersan la focalización de gasto al incluir nuevamente los municipios que integran las ZOMAC, y al ampliar las áreas de intervención, permite que las empresas participantes tengan un abanico mayor de iniciativas en el banco de proyectos, lo que dará un impulso al desarrollo de obras en el nivel territorial. En todo caso, la aprobación final depende del cupo de recursos que el Ministerio de Hacienda asigne a estos mecanismos, los cuales en un escenario de restricción fiscal como el descrito, representan un esfuerzo fiscal mayor y por tanto es probable que cada vez sean menores en futuras asignaciones.

### ***La marcha de los mecanismos de impulso y verificación a la implementación***

#### ***CSIVI***

238

En la sesión del 24 de diciembre de 2020, los representantes del Gobierno y de FARC acordaron dar continuidad a la CSIVI al prorrogar su funcionamiento hasta enero del 2022 (CPEC, 2020b). El A.F. (6.1), así como el artículo 9 del Decreto 1995 de 2016 que creó la Comisión, establecen que la duración de ésta podrá ser de hasta 10 años.

Según información del Gobierno nacional, entre agosto de 2018 y octubre de 2020 la CSIVI 3x3 ha sesionado en total 37 veces. La Secretaría Técnica de la CSIVI (Pre-CSIVI) ha sesionado en total 53 veces (CPEC, 2020a). Además, en julio de 2020 la CSIVI aprobó el funcionamiento de las siguientes Mesas Técnicas: (i) Mesa de acompañamiento internacional; (ii) Mesa técnica de bienes; (iii) Mesa tripartita de seguridad jurídica; (iv) Mesa de desminado humanitario. De forma ordinaria se han reunido la Mesa Tripartita de Seguridad Jurídica y la Mesa de Desminado Humanitario. La Mesa técnica de bienes ha sesionado cinco veces en el 2020. Por su parte, la Mesa de acompañamiento internacional no se ha reunido (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Pese a la frecuencia mencionada de las reuniones, persisten preocupaciones respecto al desempeño de sus funciones, no obstante, la CSIVI ha demostrado ser un mecanismo útil para dar seguimiento al A.F., impulsarlo, resolver controversias y construir confianza entre las partes. En este orden de ideas, CEPDIPO (2020) señala al menos cinco limitaciones:

1. La CSIVI no ha cumplido con el objetivo de resolución de diferencias establecido en el A.F. (6.1). Cuando se presentan diferencias o controversias, las partes optan por presentar constancia sobre su posición, lo que no implica el diálogo sobre las diferencias o el recurso a la búsqueda de soluciones.
2. La función de constatación de los proyectos normativos de implementación se ha reducido en la medida en que el Gobierno Nacional no ha definido una agenda legislativa para buscar la consideración en el Congreso de las normas pendientes (ver sección sobre implementación de las prioridades normativas). Durante la actual administración, el procedimiento de constatación de normas se ha activado en cuatro oportunidades<sup>133</sup>.
3. “Las funciones relacionadas con el PMI se han cumplido de manera parcial” (p. 47), pues después de su aprobación no se ha cumplido la función sobre el establecimiento de parámetros para su revisión anual. Además, no ha sido posible hacer un seguimiento completo a la implementación presupuestal en la medida en que el SIIPO no lo permite.
4. No se ha cumplido con la articulación e interlocución de la CSIVI con el Componente de Acompañamiento Internacional. El A.F. (6.4.2) establece que las actividades del componente “atenderán los criterios y requerimientos que establezca la CSIVI” (p.216), que para el cumplimiento de sus funciones “prima la especialización temática y la plena articulación de los acompañantes mediante el establecimiento de una instancia de integración que atenderá los criterios de la CSIVI” (p.216). Esto es evidente también por el hecho de que la mesa técnica no se ha reunido, como ya se mencionó.
5. La CSIVI ha tenido dificultad en la interlocución con las instancias previstas en el A.F. CEPDIPO (2020) señala que en el caso de la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos –IEANPE– han participado en contadas ocasiones en las reuniones de la CSIVI para ocuparse de asuntos de forma y no de fondo.
6. Persiste la dificultad asociada con la inasistencia de todos los delegados del Gobierno nacional a las reuniones 3x3, o sesiones exclusivas que según el Decreto 1417 de 2018 corresponde a sesiones que se realizan de forma periódica “con los representantes de los dos componentes que la conforman y su respectiva secretaría técnica” (Art. 5). Esto es interpretado por el Componente FARC como una falta de voluntad del Gobierno de implementar integralmente el A.F. (CSIVI FARC, 2020).

Pese a la constante actividad de la Comisión y su permanencia como instancia para el seguimiento, el impulso y la verificación del A.F., persiste la preocupación respecto a la calidad de las reuniones y de su desempeño como ya se señaló, lo que impacta negativamente el alcance y potencial que esta Comisión tiene en la implementación. Esto, puede limitar el potencial de la Comisión para la resolución de controversias, lo

---

<sup>133</sup> Para el proyecto de Jurisdicción Agraria, para el Proyecto de Catastro Multipropósito, para modificar el Decreto 1407 de 2017 y para el proyecto de Decreto 205 de 2020 que establece el plazo para la entrega de bienes por parte de las FARC (CEPDIPO, 2020).

que en efecto puede llevar a que estas no se resuelvan adecuadamente. Además, no recurrir a los mecanismos para la resolución de controversias afecta el proceso de construcción de paz.

De hecho, no hay información que permita constatar que las dificultades señaladas por esta ST en su Séptimo Informe de Verificación (p.239) se resolvieron o se buscaron resolver para el periodo reportado en este octavo informe.

### *Plan Marco de Implementación*

El A.F. determinó que una de las funciones de la CSIVI es la revisión anual del PMI “con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar” (A.F. 6.1.1, pág. 197). Sin embargo, el artículo 2 del Decreto 1417 de 2018 establece que la CSIVI tiene la función de “establecer los parámetros para la revisión del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar”. Es así, que según lo informado por el Gobierno a esta ST, en su criterio, la CSIVI no tiene el rol de reformar, modificar o aprobar ajustes al PMI sino de definir los criterios para realizar la revisión (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Según el CEPDIPO (2020), a tres años de aprobado el PMI, la CSIVI no ha cumplido con su función de establecer los parámetros para la revisión anual. Esto lo confirma la PGN (2020) que señala que los parámetros de revisión están pendientes de definir.

Como la ST lo reportó en su Séptimo Informe de Verificación, el componente FARC en la CSIVI ha insistido en este asunto, en la medida en que a su juicio hay aspectos del PMI que requieren mayor desarrollo técnico o actualización, “bajo el entendido de que no se trata de revisar los compromisos del A.F. sino de hacerlos efectivamente viables” (CEPDIPO, 2020, p. 47). Además, como ya lo ha mencionado la ST, una revisión del PMI es pertinente en la medida en que las condiciones para la implementación (presupuestal, territorial e institucional) han cambiado.

240

Según información del Gobierno nacional, entre 2019 y 2020 el Gobierno ya adelantó la revisión y/o diseño de las fichas técnicas de los indicadores del PMI, mediante variables para monitorear cualitativamente y cuantitativamente la implementación: descripción del indicador, fórmula de cálculo, unidad de medida, desagregación territorial y poblacional, periodicidad de medición, metas anualizadas, fuente de información, entre otros (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

A partir del diseño de las fichas técnicas se identificaron algunas limitaciones y dificultades para la medición de los indicadores que están planteados actualmente en el PMI. Es así que, según el Gobierno, para solucionar las dificultades técnicas que han presentado algunos de los indicadores, este ha realizado un trabajo coordinado entre las entidades responsables del cumplimiento, el DNP y la CPEC. Actualmente, 11 indicadores que no cuentan con ficha técnica en el SIPO están en estado de revisión técnica (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

### *Medidas para la transparencia*

Según información del Gobierno, al 17 de noviembre de 2020, de los 501 indicadores del PMI, 399 cuentan con fichas técnicas aprobadas. De estas, 395 están cargadas en el SIPO. Respecto a los indicadores que no cuentan con ficha técnica, el Gobierno informa que 91 están en proceso de construcción, seis se encuentran por definición de responsable y 12 están en revisión técnica por parte del DNP (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

A tres años de la aprobación del PMI, contar únicamente con el 79,6% de las fichas técnicas es problemático pues esto impide un seguimiento completo a la implementación del A.F. y limita la transparencia del proceso; pues la ausencia de las fichas técnicas de los indicadores en el SIPO, impide saber si hay avances o no en la implementación de los indicadores.

La ST en su Séptimo Informe de Verificación señaló que el SIPO no tiene un componente territorial que permita dar cuenta del avance de los proyectos, programas y políticas implementados en los territorios ni un mecanismo que dé cuenta del seguimiento a los recursos para la implementación como lo establecen el A.F. y el Decreto 1829 de 2017. Esta información fue confirmada por el Gobierno nacional que afirmó que en la actualidad, el SIPO no cuenta con un módulo de seguimiento a la implementación territorial ni a la ejecución de recursos (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

De esta forma, aunque el trazador presupuestal permite hacer seguimiento a las entidades vinculadas a la implementación, no es posible hacer seguimiento por indicador del PMI al este no estar vinculado al SIPO.

241

En cuanto al seguimiento a la implementación en los territorios, el Gobierno informó que ha puesto en marcha mecanismos que faciliten el seguimiento al cumplimiento de las metas de producto asociadas al PMI en el nivel territorial y que serán incorporadas como fuente en el SIPO. Estos mecanismos son: (i) un análisis de competencias realizado por el DNP que permite establecer los productos en los cuales contribuyen las entidades territoriales; (ii) a partir del análisis de competencias, se realizó la homologación de indicadores de PMI con el catálogo de productos de la Metodología General Ajustada –MGA– territorial, lo cual se integró al Kit de Planeación Territorial; (iii) para el seguimiento a los Planes de Desarrollo Territorial, el DNP incluyó dentro del formato de plan indicativo, una opción para que las entidades territoriales identifiquen metas que contribuyan al cumplimiento del PMI, lo cual será incluido en el nuevo sistema de seguimiento a planes de desarrollo Territoriales<sup>134</sup> (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Pese a las herramientas mencionadas, el hecho de que el SIPO no permita visualizar los avances en el cumplimiento de indicadores en el nivel territorial, ni permita dar cuenta de la ejecución de recursos implica que el cumplimiento de los compromisos asociados al SIPO, si bien avanzan, lo hacen en correspondencia parcial con lo

<sup>134</sup> Anteriormente conocido como el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia –SIEE–  
**Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–**  
**Esta versión: 12 de febrero de 2021**

acordado según lo estipulado en el A.F. (6.1.5) y el Decreto 1829 de 2017 que crea el SIIPO. El primero, por ejemplo, establece que el SIIPO contará con mapas interactivos de seguimiento que contengan toda la información sobre la implementación de proyectos: costos, avance, localización. El segundo, establece que parte de las funciones del SIIPO será el seguimiento a los recursos financieros, que contendrá información georreferenciada de la inversión pública destinada para la implementación y permitirá el seguimiento de la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, entre otros.

Además, el cumplimiento con correspondencia parcial también se identifica por el hecho de que el compromiso de reformar la ley orgánica del plan nacional de desarrollo y de tramitar las reformas para garantizar la implementación en el nivel territorial no se cumplió. El A.F. (6.1.2), dispuso que

se tramitarán las reformas normativas necesarias con el fin de que los Planes de desarrollo departamentales y municipales incorporen medidas para garantizar la implementación de los acuerdos (...) Los planes de desarrollo departamentales y municipales serán insumos para la formulación de los planes cuatrienales y los planes plurianuales que hacen parte del Plan Marco de Implementación (p.198).

Este incumplimiento genera vacíos institucionales en la medida en que limita la articulación de los instrumentos de planeación y de éstos con los sistemas de planeación en los territorios. Si bien pueden ser subsanados con las herramientas dispuestas por el DNP para garantizar la implementación en el nivel territorial, puede que no sea suficiente.

242

### *Verificación y acompañamiento internacional*

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas prorrogó el mandato de la Misión de Verificación en Colombia hasta septiembre de 2021 por medio de la Resolución 2545 del 2020. La Misión continuará la verificación de los puntos 3.2 del A.F. (reincorporación de excombatientes) y 3.4 (garantías de seguridad). La resolución no establece cambios en su mandato. Se encuentra pendiente la adición de verificar las sanciones propias de la Jurisdicción Especial de Paz por parte de la Misión, sobre lo cual el Consejo de Seguridad (2020) expresó su “disposición a considerar, de manera oportuna, la adición de esta tarea al mandato de la Misión de Verificación, sobre la base del resultado del proceso de consulta en curso coordinado por el gobierno de Colombia” (p.2). Esta inclusión además de ser un compromiso expreso del A.F., es conveniente a criterio de la ST para la implementación e impulso a la construcción de paz dada la confianza que ha generado la Misión en las partes y en la ciudadanía. Además, porque permitirá impulsar la implementación del Punto 5 del A.F. con respaldo de la comunidad internacional.

Frente a las demás instancias del Componentes de Verificación Internacional (el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI que incluye a la Secretaría Técnica y al Instituto Kroc como apoyo de ésta y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–), no hay eventos que

impliquen cambios en el estado de implementación, pues estos siguen operando en los términos establecidos.

En cuanto al componente de acompañamiento internacional, el SIPO reporta que en el trimestre julio-septiembre de 2020 se generaron 92 espacios entre entidades del Gobierno con las instancias de acompañamiento internacional. Sin embargo, la ST reitera la preocupación manifestada en su Séptimo Informe de Verificación por el hecho de que el indicador presenta un avance del 100%, cuando más allá del número de reuniones, no hay información que permita conocer los resultados del acompañamiento y el alcance de este. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2020), “el Gobierno Nacional no cuenta con una clara estrategia para impulsar el componente de acompañamiento internacional (...), [lo que] ha sido un obstáculo para que otros países apoyen este proceso” (p. 205). Esto es un problema en la medida en que el apoyo internacional es fundamental para fortalecer e impulsar la implementación del A.F.

#### *Herramientas para la difusión y la comunicación*

El A.F. (6.5) dispone una serie de herramientas para comunicar los avances de la implementación del A.F. y hacer pedagogía al respecto. Estos son: (i) Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación (Emisoras de Paz) en FM, de interés público, clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto; (ii) un espacio en la televisión institucional; y (iii) una estrategia en redes sociales.

243

Frente al primer conjunto de compromisos, relacionados con las Emisoras de Paz, al 30 de noviembre de 2020, la CSIVI ha aprobado 11 puntos geográficos de los 20 previstos en el A.F. De estos, seis emisoras se encuentran en funcionamiento y cinco ya tienen la ubicación definida y están en materialización (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Esto es un avance con respecto a lo reportado por esta ST en julio, cuando únicamente había dos emisoras en funcionamiento. En julio, las emisoras de Chaparral e Ituango cumplieron un año al aire.

El A.F. establece que durante los primeros dos años de funcionamiento de las emisoras Radio Televisión Nacional de Colombia –RTVC– definirá una ruta de capacitación técnica de hasta 60 personas pertenecientes a organizaciones de víctimas, miembros de ECOMÚN y organizaciones comunitarias como operadores productores de radio. El indicador asociado a este compromiso no cuenta con ficha técnica en el SIPO así que no es posible conocer el nivel de avance en las capacitaciones.

En cuanto al segundo componente, el espacio en el canal de televisión, el compromiso se cumplió en marzo de 2020 como ya lo señaló la ST en su Séptimo Informe de Verificación. Este compromiso se cumplió a tiempo y en correspondencia con el A.F. A pesar de sus resultados, el Gobierno nacional no cuenta con recursos para renovar el programa en una nueva vigencia (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

La estrategia en redes sociales se mantiene y se han logrado sinergias entre la definición de contenidos de esta y de las Emisoras de Paz (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Finalmente, vale la pena señalar que el Comité de Comunicaciones Conjunto sigue cumpliendo el mandato establecido en el A.F. y persiste la presencia de las Entidades de Gobierno responsables de la implementación (Ministerio de Tecnología y de la información, RTVC, Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– y la CPEC) y los delegados del componente FARC.

### ***Implementación normativa con limitados nuevos avances***

En el periodo analizado en este informe hubo pocos avances en la implementación normativa de las prioridades dispuestas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10).

A finales de 2020 fueron aprobados cuatro proyectos de ley que tienen algún impacto en la implementación del A.F., tres de ellos vienen de la legislatura 2019-2020: el proyecto de ley 199/2019C-284/2020S que amplía la vigencia de la Ley 1448 de 2011 diez años; el proyecto de ley 285/2019S-187/2019C “Por medio de la cual la nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones”; y el proyecto de ley 289/2019C-320/2020S “Por medio de la cual se establece una amnistía para las emisoras comunitarias deudoras de multas y amonestaciones por infracciones al servicio de radiodifusión sonora, y se dictan otras disposiciones”<sup>135</sup>. El cuarto proyecto aprobado es el 280/2020C-158/2020S “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”<sup>136</sup>.

244

En agosto, el Presidente sancionó la Ley 2046 de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

Además, fueron radicados al menos 18 proyectos normativos que tienen algún impacto en la implementación del A.F. (positivo o negativo).

A pesar de los avances registrados, persisten al menos 11 de las 24 prioridades (que pueden requerir una o más normas) pendientes o con trámites pendientes. La única prioridad en la que hubo un avance es la que tiene que ver con las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 pues fue aprobada su prórroga por diez años. Sin embargo, su

<sup>135</sup> Esta Ley podrá impulsar la plena implementación del numeral 2.2.3 del A.F. que se refiere a la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales.

<sup>136</sup> La Ley aprobada se relaciona con la implementación del A.F. pues, incluyó dentro de los criterios de priorización a la población víctima del conflicto armado y población en proceso de reincorporación. Además, incluyó medidas para resolver las necesidades de vivienda y servicios públicos en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR–. También, incluye una disposición para que los Consejos Territoriales de Planeación incorporen en la formulación de los planes de desarrollo “los proyectos y programas de vivienda contenidos y aprobados en los PATR o las previsiones de la Hoja de Ruta Única” (Art. 34).

cumplimiento no es completo en la medida en que están pendientes otras reformas estipuladas en el A.F. Hubo avances en términos de los proyectos presentados y que cursan trámite que responden a estas prioridades. Hay proyectos que responden a la implementación de la Reforma Rural Integral, a la creación del tipo penal del paramilitarismo, otros proyectos relacionados con la participación ciudadana, las veedurías ciudadanas, sobre el tratamiento penal para pequeños cultivadores, un proyecto de ley presentado por el Gobierno que adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, e intentos de Reforma Política (Ver Tabla 5).

Las prioridades pendientes o con trámites pendientes son:

- La reglamentación del Acto Legislativo 05 de 2017 (tipo penal de paramilitarismo).
- La Ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.
- “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 Desarrollo” (A.F. 6.1.9, k).
- Normas para la implementación de la Reforma Rural Integral (como los ajustes a la Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Adjudicación de Baldíos) y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- “Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, -que han tenido un debate jurídico entre congresistas, grupos de ciudadanos y el Gobierno Nacional, buscando “revivir” el proyecto de Acto Legislativo de 2017 debatido por el Congreso de la República, así como la consideración de nuevas propuestas o-; ampliación de espacios de divulgación de partidos” (A.F. 6.1.10, b).
- “Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos” (A.F. 6.1.10, c).
- “Modificaciones de la Ley 1448 de 2011” (A.F. 6.1.10, h).
- “Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A.F. 6.1.10, j).
- “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A.F. 6.1.10, k).
- “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia” (A.F. 6.1.10, m).
- “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” (A.F. 6.1.10, n).

Según los informes legislativos sobre la implementación del A.F. realizados por la Representante a la Cámara, Juanita Goebertus, a noviembre de 2020 están pendientes el 39% de las normas (41 normas). El Punto del A.F. que más rezagos tiene en la implementación normativa es el 1: Reforma Rural Integral según la representante (Goebertus, 2020a).

En el primer periodo de la legislatura 2020-2021 fueron radicados 18 proyectos que responden a las prioridades normativas establecidas en el A.F. o que tienen algún impacto -positivo o negativo- en el proceso de implementación del A.F. De los proyectos radicados ya han sido archivados tres, relacionados con la Reforma Política. En particular vale señalar que hay tres proyectos que amenazan los derechos de las víctimas, en la medida en que uno de ellos busca derogar la JEP, otro reformar la Ley que adopta las reglas de procedimiento de la JEP y otro que busca reformar aspectos de la restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011 en relación con los segundos ocupantes.

**Tabla 4: Proyectos con impacto en la implementación del A.F. radicados en el primer periodo de la legislatura 2020-2021**

No. del proyecto	Nombre	Estado del trámite en la actualidad
Proyecto de ley 046/2020C	“Por medio de la cual se incorporan al título xii del código penal (ley 599 de 2000) disposiciones tendientes a combatir grupos de seguridad que ejecuten actos ilegales, grupos armados organizados ilegalmente denominados paramilitares, grupos de autodefensas, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas u otras denominaciones equivalentes”.	Trámite en comisión.
Proyecto de ley 129/2020C	“Por medio del cual se reglamenta la aspersion de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito”	Trámite en Comisión.
Proyecto de ley 134/2020C	“Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.	Aprobado en primer debate.
Proyecto de ley 211/2020C	“Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”.	Trámite en comisión.
Proyecto de ley 280/2020C - 158/2020S	“Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”	Aprobado
Proyecto de ley 040/2020S	“Por medio de la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 042/2020S	“Por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente rendir ponencia para primer debate en

		Senado.
Proyecto de ley 120/2020S	“Por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la política nacional de drogas y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 147/2020S	“Por medio de la cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 150/2020S	“Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 296/2020S acumulado con 268/2020S	“Por medio de la cual se realizan modificaciones a la Ley 975 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” y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 290/2020S	“Por medio de la cual se crea el servicio social PDET y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 345/2020S	“Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”.	Pendiente discutir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 327/2020S	“Por el cual se deroga la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz”	Pendiente rendir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de ley 341/2020S	“Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones”	Pendiente rendir ponencia para primer debate en Senado.
Proyecto de Acto Legislativo	“Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la constitución política de Colombia, se implementa	Archivado

250/2020S	una reforma política y se dictan otras disposiciones”.	
Proyecto de Acto Legislativo 02/2020S	“Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa”.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo 07/2020S	“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”.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo 015/2020S	“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral”.	Archivado

**Fuente:** elaboración propia con base en el informe de avances legislativos de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus (2020a).

De la legislatura 2019-2020 siguen en trámite tres proyectos de ley que se relacionan con la implementación del A.F. o tienen algún impacto en el proceso. No obstante, no todos guardan el espíritu de lo acordado, hay un proyecto que busca reformar la ley que adopta las reglas de procedimiento para la JEP.

**Tabla 5: proyectos normativos relacionados con la implementación del A.F. radicados en la legislatura 2019-2020 que continúan en trámite**

No. del proyecto	Nombre	Estado del trámite
Proyecto de ley 043/2019C	“Por medio de la cual se fortalecen las veedurías ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública”.	Trámite al Senado.
Proyecto de ley 015/2019S	“Por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones”	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado.
Proyecto de ley 039/2019S	“Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado.

**Fuente:** elaboración propia

Es así que actualmente cursan trámite por lo menos 20 proyectos normativos relacionados con la implementación del A.F.

### 1.1.3. Conclusión

Frente a los compromisos relacionados con la **financiación** de la implementación del A.F. la ST registró un aumento en la apropiación de recursos. El Proyecto del PGN 2021 evidenció un aumento en los recursos de inversión, lo cual es positivo. Sin embargo, a pesar del aumento reportado persisten preocupaciones relacionadas con la destinación de las partidas reportadas por las entidades. Uno de los avances más importantes del periodo es la Ley que reglamenta la reforma al SGR, que permitirá la aceleración de la implementación al permitir el adelanto de recursos de esta fuente. Es probable que este cambio y el aumento en los recursos provenientes de las regalías alivien las restricciones fiscales causados por la pandemia y den un impulso decisivo a proyectos de inversión en construcción de paz en cumplimiento a compromisos del A.F. Sin embargo, la mayor disponibilidad supone mayores riesgos de contracción, que exigirán mejorar la planeación en el diseño y ejecución de proyectos.

Así mismo, también es positivo el cambio normativo del mecanismo obras por impuestos que propicia la flexibilización de la estrategia, lo que permitirá que, por un lado, más empresas se vinculen y por el otro, impulsar la inversión en más regiones de construcción de paz.

En cuanto al **Plan Marco de Implementación y las medidas para garantizar la transparencia** todavía hay rezagos, en la medida en que persisten los problemas técnicos de los indicadores y el SIPO no cuenta con el 100% de las fichas técnicas cargadas. Las medidas tomadas por el Gobierno, representan un avance en términos de la capacidad de hacer seguimiento a la implementación y en términos de articulación nación-territorio. Sin embargo, preocupa que el SIPO no permita el seguimiento de la implementación en el nivel territorial y los recursos asignados a la implementación, lo que va en contravía del Decreto que crea el SIPO. Es así como los compromisos asociados se califican como iniciados, con avances, grandes retrasos y en correspondencia parcial con el A.F.

249

El estado de implementación de los compromisos relacionados con la **CSIVI** se mantiene iniciado, a tiempo, según lo estipulado en el A.F., con avances y en correspondencia parcial con lo acordado. Pese a la prórroga de su mandato y su constante actividad, persisten preocupaciones asociadas a su desempeño y a la puesta en marcha de compromisos específicos que a la fecha no han iniciado, como las comisiones territoriales de la CSIVI y la participación de la sociedad civil, lo que impiden la plena implementación del subtema e impacta negativamente el alcance y potencial que la Comisión tiene en la implementación.

En relación con el **Componente de Verificación Internacional**, no hay cambios que alteren su estado de implementación por lo que este se mantiene iniciado, con algunos retrasos en su puesta en marcha y en correspondencia con el A.F. De igual forma, tampoco hay cambios en el estado de implementación del **Componente de Acompañamiento Internacional**, que, a criterio de la ST, se mantiene como iniciado,

con retrasos, sin avances importantes y en correspondencia parcial con el A.F. pues persiste la poca actividad en el subtema.

En cuanto a las **herramientas de difusión y comunicación**, el estado de implementación es iniciado, con avances, algunos retrasos en la definición de los puntos geográficos de las emisoras, que han afectado la secuencia de implementación y en correspondencia total con el A.F. La ST resalta la aceleración en el cumplimiento de los compromisos de este subtema, no obstante, señala con preocupación que los indicadores relacionados con las capacitaciones técnicas de los operarios de las emisoras de paz, no cuentan con ficha técnica en el SIPO, por lo que no es posible conocer el nivel de avance.

Con respecto a la **implementación de las prioridades normativas**, el estado de implementación se mantiene iniciado, con avances, enormes retrasos según el cronograma definido y correspondencia parcial con el A.F. Si bien en el periodo registrado hubo avances con la aprobación de cuatro normas que impactan el proceso de implementación y con la presentación de 18 proyectos, persisten todavía 11 prioridades con normas o trámites pendientes, lo que puede constituir un incumplimiento si se tiene en cuenta que estas debían implementarse durante el primer año de implementación. Aunque varios proyectos están en trámite, la ST reitera su preocupación por la inexistencia de una agenda legislativa para la implementación del A.F. por parte del Gobierno. Contar con ella, tendría la capacidad de impulsar los proyectos en el Congreso. Además, la ST reitera su preocupación por la insistencia de sectores opositores al A.F. de tramitar normas que impactarían negativamente la implementación y que incluso pondrían en riesgo la integralidad del A.F.

### 3. Oportunidades de mejoramiento

- La ST insta al DNP y al Ministerio de Hacienda a establecer criterios para determinar que las partidas reportadas por las entidades en el Trazador Presupuestal estén destinadas únicamente al cumplimiento del A.F. Así mismo, es prioritario que el trazador presupuestal sea parte integral no solo del proyecto sino también de la ley aprobada del PGN 2021.
- Para garantizar un buen uso de los recursos del SGR que para el 2021 aumentaron de forma considerable, es necesario fortalecer la articulación entre la ART y los territorios y la planeación de la implementación, para así evitar la ejecución de proyectos aislados y, por el contrario, implementar respuestas integrales a las necesidades de las comunidades. De forma que deberá guardar coherencia con los PATR y la Hoja de Ruta Única.
- Persiste la necesidad de contar con un instrumento que, articulado con el SIPO, permita hacer seguimiento a la planeación presupuestal, así como a la ejecución de recursos. Esto brindaría transparencia al proceso y, además, permitiría hacer un análisis serio sobre la convergencia entre la planeación de la implementación y la presupuestación.

- Como ya lo señaló la ST en su Séptimo Informe de Verificación (2020) “El buen funcionamiento de las instancias de seguimiento, verificación e impulso a la implementación se enriquecen de la presencia de los países garantes” (p.248), así como con una buena articulación de esta con las instancias de verificación y acompañamiento internacional.
- Es necesario acelerar la definición de puntos geográficos para ubicar las nueve emisoras para la paz restantes y así cumplir con los tiempos previstos en el PMI. Es además prioritario contar con fichas técnicas para hacer seguimiento a la implementación de los compromisos relacionados con la capacitación técnica de quienes serán los operadores de las emisoras.
- La ST reitera su llamado a que el Gobierno nacional priorice una agenda legislativa para la implementación de las prioridades normativas pendientes y de las normas estipuladas en la Política Paz con Legalidad, que podrá ser puesta a consideración de la CSIVI. Es prioritario cumplir con normas de la mayor importancia como las relacionadas con la Reforma Rural Integral, la Ley Estatutaria para la Protesta Pacífica, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños cultivadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2020). Gobierno Nacional lanza nueva opción de Obras por Impuestos para que más empresarios desarrollen proyectos en territorios vulnerables. Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/gobierno\\_nacional\\_lanza\\_nueva\\_opcin\\_de\\_obras\\_por\\_impuestos\\_para\\_que\\_ms\\_empresarios\\_desarrollen\\_proyec\\_tos\\_en\\_territorios\\_vulnerables](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/gobierno_nacional_lanza_nueva_opcin_de_obras_por_impuestos_para_que_ms_empresarios_desarrollen_proyec_tos_en_territorios_vulnerables)
- Angulo, R. [@RobertoAnguloS]. (20 de octubre de 2020). “o pasó la proposición que buscaba combinar focalización geográfica de manera excepcional en municipios PDET. @MinHacienda argumentó que la focalización geográfica no era admisible. Ambas cosas, no priorizar PDETs y desconocer focalización geográfica, son contrarias al PND”. [Tweet]. Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/RobertoAnguloS/status/1318525085779714048?s=03>
- CEPDIPO. (2020). Cuadernos de la implementación No. 05. La institucionalidad del Acuerdo: lo formal y lo real. Julio 2020. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-05-la-institucionalidad-del-acuerdo-lo-formal-y-lo-real/>
- Congreso de la República. (8 de septiembre de 2017). Acto Legislativo 04 de 2017 “Por el cual se adiciona el artículo 361 a la Constitución Política de Colombia”. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2004%20DE%2008%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- Congreso de la República. (26 de diciembre de 2019). Acto Legislativo 05 de 2019 "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20No%2005%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>
- Congreso de la República. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf>
- Congreso de la República. (2020). Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- Congreso de la República. (2020). Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202063%20DEL%2028%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202020.pdf>
- Congreso de la República. (2020). Ley 2072 del 31 de diciembre de 2020 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”. Recuperado de:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202072%20DEL%2031%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020a). Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Agosto 7 de 2018 - Octubre 31 de 2020. 26 meses. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020b). Prorrogado hasta enero de 2022 seguimiento a la implementación del Acuerdo. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1621/prorrogado-hasta-enero-de-2022--seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). Solicitud de Información. Radicado No. OFI20-00253305 / IDM 13030000.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2020). Resolución 2545 de 2020. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8760ª sesión, celebrada el 25 de septiembre de 2020. Recuperado de: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion\\_2545\\_2020\\_renovacion\\_mandato\\_unvmc.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2545_2020_renovacion_mandato_unvmc.pdf)

Contraloría General de la República. (Julio 2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

253

CSIVI FARC. (2020). Boletín 31 CSIVI-FARC Falta voluntad estatal y gubernamental para construir paz.. Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/PazcsiviFarc/status/1331658867021844481?s=20>

Departamento Nacional de Planeación. (Marzo 2019). Plan Plurianual de Inversiones. 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PPI-PND-2018-2022.pdf>

El Tiempo. (2020a). ¿Cómo es la nueva ley que les da más recursos a las regiones?. 01 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/la-nueva-ley-que-reforma-el-sistema-general-de-regalias-540937>

El Tiempo. (2020b). Condenan a ficha de Marlon Marín por saqueo de la chequera de la paz. 10 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/condenan-a-ficha-de-marlon-marin-por-saqueo-a-dinero-de-la-paz-553846>

El Tiempo. (2020c). 'Vamos a conversar con el Gobierno para aumentar el apoyo a la paz' entrevista al Embajador de EE.UU Philip Goldberg. 24 de enero de 2021. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-entrevista-con-el-embajador-goldberg-sobre-relaciones-con-joe-biden-562292>

Gobierno Nacional y FARC-EP. (Noviembre 24, 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [En línea] disponible en:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)

Gobierno nacional. (2017). Decreto Ley 1534 del 15 de septiembre de 2017 “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83535>

Gobierno nacional. (3 de agosto de 2018). Decreto 1417 “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201417%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

Gobierno nacional. (2019) Decreto 1426 del 6 de agosto de 2019 “Por el cual se reglamentan los artículos 31, 119 y 281 de la Ley 1955 de 2019, se adiciona un párrafo al artículo 2.2.4.3.2.2. del Decreto 1082 de 2015, y se adiciona una subsección a la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 de ese mismo Decreto”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98951>

Gobierno nacional. (2019). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2020. Recuperado de: [http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Gobierno nacional. (Julio 2020). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021. Recuperado de: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-140009](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-140009)

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 1147 del 18 de agosto de 2018 “Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el párrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201147%20DEL%202018%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>

Gobierno Nacional. (2020). Decreto 1782 del 28 de diciembre de 2020 “Por el cual se apropia en la Asignación para la Paz del presupuesto bienal del Sistema General de Regalías 2019-2020 un cupo presupuestal que corresponde al Adelanto para la Paz”. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201782%20DEL%202028%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>

Goebertus. (2020a). Avances legislativos Octubre-Noviembre 2020. Recuperado de:  
[https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_f3c20f86c5394e3c9d3771501c8ef19e.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_f3c20f86c5394e3c9d3771501c8ef19e.pdf)

Goebertus, J. (2020b). Comentarios al proyecto de decreto: “Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019”. Recuperado de:  
[https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_4ec27bd8232246dd8e94740e363a9ad2.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_4ec27bd8232246dd8e94740e363a9ad2.pdf)

Goebertus, J. [Juanita Goebertus]. (19 de octubre de 2020c). “Las buenas noticias hay que darlas. En la versión original del #PGN21 se reducía significativamente el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural Colombia y Agencia Nacional de Tierras, claves para el Punto 1 del Acuerdo de Paz Para 2do debate esta reducción se corrigió y su presupuesto se incrementó así”. [Imagen Adjunta]. [Publicación de estado]. Facebook. Recuperado de:  
<https://www.facebook.com/JuanitaGoebertus/photos/a.1576975299063915/3453283294766430/?type=3>

Jurisdicción Especial para la Paz. [@JEP\_Colombia]. (20 de Octubre de 2020). “La JEP expresa su preocupación por la no aprobación en el presupuesto 2021 de una partida adicional que había solicitado al Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación de 2021, y que es fundamental para la atención y protección a víctimas, testigos e intervinientes”. [Tweet]. [Comunicado adjunto]. Twitter. Recuperado de:  
[https://twitter.com/JEP\\_Colombia/status/1318619506818846720?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1318619506818846720%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.semana.com%2Fnacion%2Farticulo%2FJa-jep-expresa-su-preocupacion-por-recorte-en-su-presupuesto-del-2021%2F202031%2F](https://twitter.com/JEP_Colombia/status/1318619506818846720?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1318619506818846720%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.semana.com%2Fnacion%2Farticulo%2FJa-jep-expresa-su-preocupacion-por-recorte-en-su-presupuesto-del-2021%2F202031%2F)

255

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Recuperado de:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-119167%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-119167%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Presupuesto del Sistema General de Regalías 2021-2022. El bienio de la reactivación. [Presentación]. Recuperado de:  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-149912%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-149912%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Misión de Verificación de las Naciones Unidas. (2020). Comunicado de prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia. SC/14332. 19 de octubre de 2020. Recuperado de:  
<https://colombia.unmissions.org/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-sc14332>

Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>

- Revista Dinero. (2020). Así quedó el Presupuesto General de la Nación para 2021. 19 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/como-queda-aprobado-el-presupuesto-general-de-la-nacion-de-2021/304108#:~:text=El%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,de%20servicio%20de%20la%20deuda.>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (2020). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 22 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- SIIPO. (2020). Consulta al Sistema de Integrado de Información para el Posconflicto 2.0. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2021. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- United Nations. (2020). Press release. Security Council. Special Representative Outlines Priority Areas for Progress in Colombia, as Security Council Members Share Concern over Continuing Deadly Attacks. January 21/21. SC/14419. Recuperado de: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14419.doc.htm>
- Us Embassy Bogotá. [@USEmbassyBogota] (27 de enero 2020). “Principales puntos del gobierno Biden con Colombia: • COVID-19 • Implementación del acuerdo de paz • Lucha contra el narcotráfico y el crimen transnacional • Respuesta regional a crisis en Venezuela • Expansión del comercio • Cambio climático • Derechos Humanos. [Tweet] Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/USEmbassyBogota/status/1354534992144175104?s=20>

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL: FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F.

La construcción de paz territorial es una de las dimensiones prioritarias en el A.F. pues recoge dos grandes elementos: por un lado, el reconocimiento de las dinámicas propias de los territorios en “el diseño de los programas y políticas que se desprendan de la implementación de los acuerdos de La Habana” y, por otro lado, la necesaria articulación de esfuerzos para el desarrollo con las regiones históricamente marginadas, golpeadas desproporcionadamente por la violencia del conflicto armado y priorizadas por el A.F. (Rodríguez Triana, 2020). Por ello, la implementación del enfoque territorial del A.F. implica desde su concepción un trabajo conjunto y armónico del complejo entramado institucional existente con la diversidad de comunidades y grupos de interés en los territorios, a partir de procesos participativos de deliberación y de reconocimiento de tales comunidades y sus experiencias, afectaciones por la violencia del conflicto armado y responsabilidades. De esta manera, el enfoque territorial, introducido como una de las innovaciones del A.F., se basó en la búsqueda de una transformación integral que incluyera la participación de actores en los territorios para la implementación diferenciada, y en respuesta a las particularidades de los territorios a nivel social, político, cultural y ambiental.

Este enfoque, epicentro del A.F., ha comenzado a ser estudiado y valorado por diversos sectores institucionales y sociales desde los cuales se hacen valoraciones sobre el alcance, pertinencia y calidad de la implementación territorial. Es el caso de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, que, en el marco de sus funciones de control, han incluido esta dimensión territorial para el seguimiento y análisis de la implementación. El Instituto Kroc identificó a nivel nacional avances asociados a la implementación del enfoque territorial como: (i) el despliegue de entidades implementadoras a nivel territorial; (ii) la socialización de planes de acción del SIVJRN y (iii) los avances en obras de infraestructura PDET en las regiones (I. Kroc, 2020). Al tiempo, identificó algunas oportunidades de mejora como el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación activa e incidente de la población (Instituto Kroc, 2020).

La implementación del A.F. se encuentra atravesada por la formalización y puesta en marcha de programas, proyectos, instancias y entidades asociadas a los compromisos pactados, también se ve afectada por una serie de factores que pueden potenciar u obstaculizar la implementación en los territorios. La ST ha identificado cinco factores que impactan directamente la implementación en diferentes maneras y grados de intensidad en el territorio nacional, incluyendo las 16 subregiones PDET, dejando entrever los desafíos que impone al país la implementación del A.F. en las regiones con dinámicas complejas y heterogéneas.

En este octavo informe de verificación, la metodología seguida permitió identificar estos factores como los más explicativos de las limitaciones a la construcción de la paz territorial, así como aquellos que facilitan o generan oportunidades, para la

implementación. Claro está, no se busca identificar factores comunes sino aquellos que están presentes en cada una de las tres subregiones de estudio específico.

Dentro de estos factores se incluyen las variables o criterios utilizados para la definición y priorización de las zonas más afectadas por el conflicto en el A.F. -los PDET-, a saber, las condiciones generadoras de violencia y la carencia de garantías de seguridad, la presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales, las condiciones de pobreza, la debilidad institucional y administrativa y, finalmente, las necesidades de recursos para la implementación del A.F. Si bien estos factores están presentes en las tres subregiones, su dinámica en cada territorio tiene sus especificidades, que resultan de interés para la verificación del cumplimiento de los compromisos establecidos en el A.F

## FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET CATATUMBO

### 1. CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA EN LOS TERRITORIOS Y PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

Históricamente la subregión del Catatumbo se ha visto marcada por enfrentamientos entre grupos armados ilegales, entre los que se encuentran las FARC, el ELN, el EPL y las Autodefensas Unidas de Colombia y la presencia de cultivos de uso ilícito y redes de contrabando. Igualmente ha sido importante el desplazamiento de colombianos a Venezuela y, en los últimos años, la migración masiva de venezolanos y colombo-venezolanos hacia el interior del país lo que ha generado impactos humanitarios de gran envergadura en la región.

Después de la firma del A.F. la salida de las FARC del territorio supuso una reorganización de los grupos armados que hacen presencia en la región y que mantienen una intensidad alta de la violencia<sup>137</sup>. Entre los actores armados presentes actualmente están el ELN (Bloque de Guerra Nororiental), el EPL- Pelusos (antiguo Frente Libardo Mora Toro), las disidencias del frente 33 de FARC, los grupos post desmovilización paramilitar (Los Rastrojos y el Clan del Golfo). Además, “el contexto de disputa territorial y fortalecimiento y expansión del EPL, ha generado un riesgo importante de reclutamiento de antiguos combatientes de las FARC” (FIP, 2018, p.11).

259

Tan solo en 2018, se reportaron 18 desplazamientos masivos y un incremento del 800% en el uso de Minas Antipersonales –MAP– (CODHES, 2020a). Situación que persiste, pues entre el 1° de enero y el 30 de noviembre de 2020 se registraron 25 víctimas de MAP y Municiones sin Explotar –MUSE– en siete de los ocho municipios PDET. Esto representa un aumento del 38,8% con respecto a lo registrado en el mismo periodo de 2019 y el 16,7% del total de víctimas reportadas a nivel nacional en este periodo (Base de datos de víctimas de MAP y MUSE, Descontamina Colombia, 2020). Preocupa que en 2020 se registraron víctimas en tres municipios más que en 2019. El aumento en el número de víctimas, así como la expansión territorial, puede ser evidencia de la continuidad en el uso de estos artefactos por parte de grupos armados. Como ya lo advirtió esta ST en su Séptimo Informe de Verificación la situación en esta región es crítica y es preocupante que la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal registrara que, entre mediados de 2019 y octubre de 2020, grupos pos FARC y el ELN fabricaron y usaron MAP y MUSE. Aunque, el reporte no desagrega la información a nivel territorial, es

<sup>137</sup> El vacío que dejó la exguerrilla de las FARC luego del Acuerdo de Paz de 2016 ha sido ocupado por distintos grupos ilegales. Este es el punto de partida del informe reciente de Human Rights Watch (2020) en “*Los guerrilleros son la policía*”. *Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure*. Recopilado en: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/colombia0120sp\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/colombia0120sp_web.pdf)

un factor de riesgo que el ELN, el EPL, el Clan del Golfo y grupos pos FARC hagan presencia en este territorio.

Desde la firma del A.F. se han presentado “homicidios, desplazamientos forzados y secuestros, se han generado restricciones a la movilidad y confinamientos de comunidades intimidadas por el accionar de las estructuras ilegales” (Mapp-OEA, 2018) y se ha llamado la atención sobre las condiciones de victimización que continúan en la población, dada la emergencia social y humanitaria que han afrontado, y “la capacidad local para atenderla de manera oportuna e integral” (Mapp-OEA, 2018).

De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas – UARIV– (citada en (CEV, 2020b) en esta región existen cerca de 341.412 víctimas del conflicto armado. Desde la firma del A.F. hasta 14 de octubre de 2020 se han presentado “12 asesinatos a desmovilizados de las FARC, siete masacres, 12 secuestros y 169 homicidios de personas protegidas” (párr. 2); además, cerca de 92 líderes sociales han sufrido ataques en los últimos 3 años y 45 mil personas sufrieron de un confinamiento forzado en el departamento de Norte de Santander (70% en Catatumbo) (CEV, 2020b). Con respecto a las masacres<sup>138</sup>, entre enero y septiembre de 2020, Indepaz registra seis en el departamento de Norte de Santander, dos de ellas en el municipio de Tibú, en las que murieron diez personas (González Perafán, 2020).

Ante la situación de violencia, la Defensoría del Pueblo ha emitido varias alertas tempranas<sup>139</sup>. Sin embargo, desde septiembre de 2019 la Defensoría ha tenido que emitir 15 informes de consumación de escenarios de riesgo en el departamento de Norte de Santander (Verdad Abierta, 2020a).

260

Las últimas alertas emitidas en 2020 advierten de la expansión de los riesgos indicados para la región de Catatumbo a otras zonas de Norte de Santander (Defensoría del Pueblo, 2020c). La Alerta 011-20 (Defensoría del Pueblo, 2020a), reporta desplazamientos masivos y advierte de los riesgos por los enfrentamientos entre grupos armados, en la zona comprendida por el área rural de Cúcuta y Tibú y el Estado de Zulia en Caño Motilón (OCHA, 2020). Las Alertas tempranas 0034-20 advierte los riesgos para el municipio de Ocaña (Defensoría del Pueblo, 2020b) y la 035-20 y 036-20 para los municipios San José de Cúcuta, Puerto Santander y Villa del Rosario. Cabe agregar que en esta región se han generado múltiples acciones y operaciones por parte de la fuerza pública (Verdad Abierta, 2020a).

---

<sup>138</sup> El Observatorio de Indepaz define el término “masacre” como “el homicidio intencional y simultáneo de varias personas (3 o más personas) protegidas por el Derecho Internacional Humanitario –DIH–, y en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar” (González Perafán, 2020)

<sup>139</sup> Desde 2018 se han emitido once alertas tempranas de inminencia en el departamento de Norte de Santander, cinco de ellas específicamente para la región del Catatumbo, las cuales incluyen: “Alerta temprana de inminencia No. 014 del 26 de enero de 2018 (Teorama, El Carmen y Convención), Alerta temprana de inminencia 032 de 4 de abril de 2018 (Teorama, Hacarí y San Calixto) Alerta temprana estructural No. 011 de febrero de 2019 (El Tarra), Alerta de Inminencia No. 014 de 12 de marzo de 2019 (Teorama) Alerta temprana de inminencia No. 024 de junio de 2019 para los municipios de la Playa y Ábrego” (Defensoría del Pueblo, 2020b, p. 4)

Aun cuando la Defensoría del Pueblo ha emitido múltiples Alertas Tempranas entre 2017 y 2020, en ninguna de estas la población en proceso de reincorporación aparece priorizada. Pese a que esta subregión se encuentra fuertemente militarizada, la ocurrencia de masacres, desplazamientos forzados y homicidios selectivos sigue siendo frecuente.

La Asociación de Campesinos del Catatumbo y la organización Minga han manifestado que la fuerza pública “dio un cambio drástico después del 7 de agosto de 2018 (...) [con] un comportamiento de una fuerza pública que está recuperando patrones de violencia que creíamos extintos” (Verdad Abierta, 2020a). Es el caso de las cinco ejecuciones extrajudiciales de civiles ajenos al conflicto armado cometidas por uniformados, entre los que se encuentra el excombatiente Dimar Torres (Verdad Abierta, 2020a). Sobre este asunto, algunos funcionarios han mencionado que, pese al desarme de grupos armados en la región y en especial de las FARC-EP, los ciclos de violencia no han cesado tras la firma del A.F. Por el contrario, afirman, se han conformado nuevos grupos armados y la incidencia de otros grupos ilegales residuales persiste en la región. (Funcionario 2 C, 2020; Funcionario 3 C, s.f.).

Este deterioro en las condiciones de seguridad por la continuidad de la disputa territorial entre grupos armados, la reorganización de estos grupos y el surgimiento de nuevos grupos armados son factores que también repercuten y representan obstáculos para el proceso de reincorporación de los excombatientes en esta zona. Al igual que en el PDET del Pacífico Medio, el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– FARC en el Catatumbo se ha visto afectado por las amenazas contra su enlace territorial, amenazas que llevaron a que la persona encargada decidiera salir del territorio (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en El Catatumbo, 17 de noviembre de 2020). El CNR FARC reconoce la receptividad de las autoridades locales frente a la situación de inseguridad; sin embargo, han sido insuficientes los esfuerzos que se están realizando para proteger a los excombatientes, pues la violencia continúa y está en aumento (Ibíd).

Varios líderes y lideresas sociales de la región (Líder 1 C, 2020; Líder 2 C, 2020; Líder 4 C, 2020), afirman que una de las principales dificultades para avanzar en la reparación de las víctimas es la imposibilidad del Estado de garantizar la no repetición por la presencia y acción de estos grupos violentos. En particular, la ST resalta cuatro consecuencias que pueden estarse presentando: (i) el debilitamiento de la confianza entre pobladores e institucionalidad, la cual se manifiesta en la “falta de confianza en la fuerza pública por su presunta cercanía con grupos armados ilegales” (FIP, 2020) y en la percepción de una respuesta fragmentada por parte del Estado a esta violencia, en la que “no es claro cómo los esfuerzos en seguridad están generando las condiciones para implementar PDET, así como la transformación del territorio” (Garzón, Cuesta, & Zárate, 2020); (ii) la dificultad para reconstruir los tejidos sociales y comunitarios tras las agresiones a los líderes sociales (Garzón, Cuesta, & Zárate, 2020); (iii) la falta de confianza en las nuevas entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– y su capacidad para

conocer y contar la verdad, señalar a los responsables, hacer justicia y reparar a las víctimas (Líder 2 C, 2020) y (iv) la necesidad de mantener enfocados los esfuerzos institucionales al atender los impactos humanitarios de las violencias actuales y las migraciones forzadas mediante ayudas humanitarias que son percibidas como una respuesta reactiva y meramente paliativa por parte del gobierno central a los problemas de fondo (Garzón, Cuesta, & Zárate, 2020).

Respecto a la presencia de MAP y MUSE en los territorios, este es también un factor que impide que la violencia desaparezca.

La continuidad de la violencia ha impedido avanzar en el cumplimiento de compromisos cruciales del A.F. Por ejemplo, el Gobierno ha reiterado que la presencia de Grupos Armados Organizados –GAO– restringe el acceso a buena parte del territorio, por lo que no ha sido posible avanzar en el desminado humanitario. Este puede ser el caso del Catatumbo, en donde los ocho municipios están pendientes de intervención y de priorización para su asignación a un operador de desminado. Esto además obstaculiza cumplir con los compromisos relacionados con el desarrollo rural de los territorios y con la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Es importante señalar que a pesar de lo anterior la capacidad organizativa y la trayectoria de las organizaciones sociales, han contribuido a avanzar en procesos de restablecimiento de los derechos a las víctimas. Es así como han presentado al Sistema numerosos informes y han persistido en consolidar procesos de búsqueda de la verdad y de generación de escenarios para el debate y la discusión de la justicia para el territorio.

262

## **2. CENTRALISMO Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL TERRITORIAL. LÍMITES EN LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

El principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, pese a ser un mandato constitucional, es una de las principales falencias del funcionamiento actual del Estado colombiano. Este hecho, estructural y generalizado en la mayoría de las entidades y sectores del Estado, cobra una factura mayor ante desafíos de envergadura tan compleja como la implementación de un Acuerdo como el acá discutido. Esta desarticulación ocurre en parte por la forma en que se diseñan y estructuran las entidades, la manera en que se vigilan y miden los resultados de los funcionarios y, también, por las deficiencias a la hora de formular políticas públicas engranadas y consistentes.

La debilidad institucional, tanto en su capacidad de gestión como en el desempeño fiscal de las entidades territoriales dificulta una buena articulación interinstitucional y nación-territorio. Todos los municipios que forman parte de la subregión Catatumbo están clasificados según el Departamento Nacional de Planeación –DNP– en categoría 6, que corresponde a la mayor precariedad institucional y fiscal, y tienen una alta dependencia de las transferencias de la Nación: en seis de los ocho municipios los ingresos provienen de dicha fuente en más de un 80% y en los otros

dos la dependencia es superior al 70%. El índice de desempeño fiscal –IDF– que calcula anualmente el DNP muestra que, aunque ha habido una mejora entre 2016 y 2019, siete municipios son clasificados como vulnerables y solo uno como solvente. En cuanto a la capacidad de gestión la situación no es mejor. El índice de desempeño Institucional que calcula el Departamento de Función Pública muestra que entre 2018 y 2019, el índice cayó en la subregión de Catatumbo, y en todo el país, mientras que en el total de los municipios PDET mejoró algo más de un punto porcentual (Función Pública, 2020).

El A.F. comprendió la importancia de profundizar los procesos de descentralización y, sobre todo, estableció la necesidad de un amplio proceso participativo para la construcción de los PDET, así como en las demás entidades, planes y proyectos emanados del A.F. Sin embargo, la inercia institucional y la cultura política del país han permeado el proceso de implementación. En este sentido, sigue existiendo una perspectiva centralista de las políticas públicas, en la que priman el diseño y el enfoque institucional del nivel nacional y se incurre en la subvaloración de las capacidades de las organizaciones locales.

El Estado en el territorio puede leerse en esta región de dos maneras. De un lado, como un Estado ausente y pasivo ante la adversidad y, de otro lado, como un Estado parcialmente presente, aunque erráticamente enfocado en su accionar. Frente al primer caso, distintas voces señalan con insistencia que el Gobierno Nacional -alejado de las comunidades- ha permitido la perpetuación de las violencias estructurales que aquejan algunos territorios quedando habilitado el escenario para todas las violencias que hoy existen y que constantemente se reproducen. Es así como la lideresa social Alba Luz Trigos manifestó que “en el Catatumbo hay políticas públicas globalizadas desde Bogotá, pero a los territorios llegan de manera lenta. Hay una fractura en la implementación (...) Todavía padecemos flagelos como el de las minas antipersonal, y muchas víctimas no obtienen una adecuada reparación” (CEV, 2020c). Un planteamiento similar hace el padre Francisco de Roux, presidente de la Comisión de la Verdad, quien señala que: “en el Catatumbo vemos la falta de presencia del Estado, el asesinato de líderes y formas de economía ilegal, pero también la persistencia de sus líderes” (CEV, 2020c). Algunos líderes sociales también han manifestado sus críticas frente a la institucionalidad y han argumentado que no se debería obviar u ocultar la presencia estatal precaria en las regiones, sino que debería reconocerse como uno de los factores determinantes para la existencia del conflicto armado (CEV, 2020c). A este mismo aspecto se refiere el Secretario de Gobierno de Norte de Santander cuando afirma que: “como miembro de la institucionalidad no puedo tapar el sol con un dedo. En la historia ha habido una precaria presencia del Estado en el Catatumbo. Ese es uno de los factores que ha generado el conflicto” (CEV, 2020c).

Una segunda forma de la presencia parcial del gobierno central en el Catatumbo puede observarse hoy en día en el marco de la implementación A.F. Sobre este asunto:

en los últimos años, en la región [del Catatumbo] han confluído al menos tres agendas de intervención estatal, aunque de manera desarticulada y fragmentada: las intervenciones en el ámbito de la seguridad, la implementación del Acuerdo de Paz y la atención a la crisis migratoria (Garzón, Cuesta, & Zárate, 2020).

Son tres agendas que dejan entrever el aumento de la presencia del Estado, y su interés por llegar al territorio, pero que no necesariamente convergen en una idea coherente de región, ni recogen las necesidades, intereses y perspectivas del futuro de los territorios. Esta versión se refuerza con la enorme presencia militar del Estado que ha estado guiada especialmente por el devenir del conflicto, la política de drogas y la constante tensión con Venezuela. Sobre este aspecto, el comisionado de la CEV Saúl Franco afirmó que el “desequilibrio de la presencia estatal en el Catatumbo, que ha privilegiado la militarización en la zona mientras las necesidades básicas insatisfechas aún son un pendiente”, continúa como uno de los asuntos que mayor consenso genera en torno a las causas de la continuidad de violencia en la zona (El Espectador, 2020a).

Es importante destacar que la participación de las víctimas se ha visto negativamente impactada, además, por las limitaciones generadas por la pandemia, al tiempo que se ha elevado la preocupación por el aumento de casos de reclutamiento a niños, niñas y adolescentes, y la presencia de minas antipersona en el territorio' (FIP, 2020).

En materia de reincorporación, sería posible afirmar que la articulación interinstitucional, así como la participación comunitaria y de excombatientes ha funcionado. Esta zona PDET cuenta con la presencia del Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación –AETCR– de Caño Indio en el municipio de Tibú, en el que actualmente habitan 72 excombatientes junto a sus familias. Ellos implementan varios proyectos productivos colectivos con apoyo de la institucionalidad y la cooperación internacional, tal como esta ST lo mencionó en su Séptimo Informe de Verificación Respecto a la reincorporación colectiva, la ST conoce que el AETCR cuenta con una cooperativa de economía solidaria a la cual se suman las creadas en los municipios de Hacarí y San Calixto; en el resto de municipios, los excombatientes adelantan proyectos productivos individuales que en su mayoría son de ganadería y tiendas de suministro (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en El Catatumbo, 17 de noviembre de 2020).

La existencia del Consejo Territorial de Reincorporación –CTR– de Norte de Santander dinamiza el proceso de reincorporación colectivo e individual de los excombatientes en los municipios que hacen parte del PDET del Catatumbo, que incluye el Modelo de Fortalecimiento Comunitario –MFC– liderado por la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN–, que ha adelantado acciones en las que excombatientes y miembros de las comunidades de los municipios de Teorama, Tibú y El Tarra avanzan en varios proyectos que responden a las necesidades en el territorio, como la adecuación de una biblioteca comunitaria, el fortalecimiento de capacidades productivas, la construcción de caminos y formación para el trabajo (ARN, 2020a).

Respecto a la sustitución de cultivos de uso ilícito la articulación interinstitucional ha sido débil. En general, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–, ha sido un programa centralizado, que ha sido diseñado e implementado bajo los lineamientos de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI–. Durante el proceso ha sido también evidente la débil participación de las comunidades en los municipios PNIS que coinciden geográficamente con los PDET. Aunque en la formulación de los PDET se hizo un esfuerzo por incluir iniciativas de las comunidades cocaleras en el nivel municipal del ejercicio, en la consolidación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– se perdió el detalle del nivel veredal (Comisiones Paz del Congreso, 2020).

Respecto a su articulación con la Reforma Rural Integral, como ya lo ha señalado en otras oportunidades esta ST, se mantiene débil. De las 812 iniciativas marcadas con la etiqueta de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– en los PATR de las diez subregiones que tienen coincidencia geográfica con el PNIS, nueve corresponden al PDET Catatumbo. De estas, cinco responden al Pilar 1, una al Pilar 7 y tres al Pilar 8 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

Del mismo modo, fueron identificadas iniciativas del PATR que respondieran al componente comunitario del Plan de Acción Inmediata –PAI–. En total, para el Catatumbo fueron identificadas 33 iniciativas (de las 1.297), de las cuales tres responden al Pilar 3, dos al Pilar 4 y 28 al Pilar 6 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020).

265

En cuanto al funcionamiento y participación de las instancias de gestión y coordinación territorial que contempla el Decreto 362 de 2018<sup>140</sup>, vale la pena señalar que en el Catatumbo ninguna de estas se reunió durante enero y octubre de 2020, durante los meses en los cuales hubo mayor restricción a la movilidad por la pandemia. El Consejo Asesor Territorial –CAT– se reunió una vez en Cúcuta durante el 2019. La Comisión Municipal de Planeación Participativa –CMPP– se reunió dos veces en Tibú en el 2019 y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento –CMES– una vez en Tibú en el 2019 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020)

Es probable que la implementación de modelos de sustitución alternativos como “Hecho a la Medida”, que actualmente avanza en Sardinata sea una oportunidad para la descentralización de procesos de sustitución en la medida en que con esta estrategia se dé un mayor involucramiento de las entidades territoriales, lo que

---

<sup>140</sup> El Consejo Asesor Territorial –CAT– que tiene la función de “recoger las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA” (Art. 2.2.5.2.2.); las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP– que debe “articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA” (Art. 2.2.5.2.4) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento –CMES– debe “realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo –PISDA– y los Planes de Atención Inmediata” (Art. 2.2.5.2.5).

además puede impulsar iniciativas acordes a las necesidades y características de cada territorio. No obstante, el hecho de que buena parte de la responsabilidad recaiga sobre las entidades territoriales es una dificultad pues estas no cuentan con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo uno de estos programas (ST, 2020). En términos financieros, aunque la estrategia contempla financiación por parte del sector privado y recursos del Sistema General de Regalías, es probable que ésta dependa en buena medida de los recursos disponibles por la DSCI.

En particular para el punto 5 las consecuencias de la presencia parcial del Estado en el Catatumbo se evidencian concretamente en el rezago existente frente al cumplimiento de las políticas de reparación integral y en la incapacidad de garantizar la No Repetición y los DDHH. Estos fenómenos generan incredulidad y desconfianza en las víctimas que, aunque ven con buenos ojos la creación y llegada de las nuevas entidades del SIVJRNR, no ven cumplidas sus expectativas frente a la reparación y el cambio esperado de las condiciones de vida.

Las entidades de Justicia Transicional hacen presencia de diversas maneras. En términos de funcionamiento institucional, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– cuenta con una Casa de la Verdad en Cúcuta como parte de la región “Nororiental”. La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– estableció un grupo de trabajo en Cúcuta. La Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– tiene un enlace del Departamento de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva también en Cúcuta. El Departamento de Atención a Víctimas –DAV– cuenta con un equipo psicojurídico en el departamento de Norte de Santander, al igual que el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD–, y la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– tiene una de sus sedes en la capital del departamento. Por último, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– tiene presencia en 7 de los 8 municipios de esta subregión (con excepción de El Carmen) (UARIV, s,fc).

266

Los procesos que adelanta el SIVJRNR se relacionan con la región desde diferentes aristas. En el Macro Caso 003 que desarrolla la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas –SRVR–, se encuentra priorizada en la región del Catatumbo la Brigada Móvil n. 15 y Batallón de Infantería n.º 15 “General Santander”; Brigada 30, Segunda División. Por su parte, el equipo de trabajo de la UBPD en el departamento de Norte de Santander viene enfocando sus labores en la búsqueda de desaparecidos en la frontera. Además, el departamento también cuenta con un Plan Regional de Búsqueda, en el cual se priorizó la zona de “Medio Catatumbo” con estrategias a nivel de fosas clandestinas, ríos, cementerios y hornos crematorios (Equitas, 2020). Si bien este Plan Regional es importante, la directora de la Unidad hizo un llamado a la creación de una política pública de desaparición forzada y de un sistema de búsqueda (La Opinión, 2020).

En términos de relacionamiento con el territorio, la Procuraduría General de la Nación ha destacado el acercamiento logrado por la CEV con las comunidades en el desarrollo de sus actividades en diversos territorios como Catatumbo y a través del

despliegue de equipos de trabajo y casas de la Verdad en las subregiones (PGN, 2020). De igual forma, la CEV ha implementado diversas estrategias de comunicación y difusión, previas al COVID-19, como su programa radial “Voces de la Verdad” que llega a 57 emisoras del país. También ha desarrollado espacios conjuntos con la JEP y la UBPD, particularmente en la recepción de informes o insumos por parte de organizaciones sociales para el desarrollo de sus mandatos. Cabe agregar que tanto CEV, JEP y UBPD habilitaron canales virtuales de información y comunicación con el público y adoptaron medidas para garantizar la continuidad de su trabajo incluso a pesar de la pandemia. Sin embargo, eventos de gran envergadura y encuentros presenciales, se vieron pospuestos como medida de mitigación de contagio. Aun así, han recibido informes e insumos para sus labores por parte de la sociedad civil en eventos conjuntos en los cuales se manifiesta un actuar coordinado y constantes llamados a las sinergias a nivel del SIVJRNR.

La CEV también avanzó en el desarrollo de diez encuentros. En estos se profundizó sobre la situación de la subregión y se escuchó a las comunidades, a la institucionalidad, a la fuerza pública, a las organizaciones humanitarias, a los excombatientes y a otros actores, con el fin de comprender las continuidades del conflicto armado. Como resultado de este trabajo, la CEV desarrolló un “Diálogo para la no continuidad y la no repetición”, con el propósito de aproximarse a las razones de “la persistencia de la violencia y para plantear sugerencias que permitan cambiar estas dinámicas” (CEV, 2020c).

En general, podría señalarse que ha habido un acercamiento de las tres entidades nuevas en el territorio. El trabajo de las duplas, los enlaces territoriales y las oficinas, ha permitido el relacionamiento parcial de las víctimas con el Sistema, la suscripción de actas y representación legal de comparecientes ante la JEP, la realización de entrevistas -y revisión documental en el marco de la CEV- y la recepción de solicitudes y documentación de casos en el marco de la búsqueda que realiza la UBPD. Sin embargo, tal como se señaló en el factor sobre persistencia de la violencia, la participación e interlocución con las entidades del Sistema no siempre se desarrolla de manera homogénea ni resulta necesariamente efectiva. Dos factores inciden directamente en esta situación: los límites a la coordinación institucional y el déficit en la implementación de la política pública de víctimas.

En este sentido, la percepción de algunos actores sociales a nivel municipal, como los Sujetos de Reparación Colectiva –SRC– y algunos miembros de la mesa municipal de víctimas en Tibú, argumentan haber tenido muy pocos acercamientos al SIVJRNR (Líder 3 C, 2020). Esta relación ha estado basada exclusivamente en temas de socialización de aspectos misionales de las entidades y no se ha avanzado significativamente en proyectos o entrega de informes. En particular, se reconocen algunos espacios de trabajo con la CEV y un encuentro de esta con la UBPD, hace aproximadamente un año. Sin embargo, no se dio seguimiento a los compromisos. Con respecto a la JEP, estos actores sociales no han tenido relacionamiento previo, aun cuando se vienen generando algunos acercamientos para realizar un encuentro

(Líder 2 C, 2020). Para varios líderes, la interlocución con el SIVJRNR se ha hecho especialmente desde Cúcuta o desde la provincia de Ocaña, sin que haya llegado directamente a este territorio (Líder 4 C, 2020).

Adicionalmente, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia ha contribuido a incluso un mayor distanciamiento entre estas entidades y los enlaces territoriales, lo que ha limitado a unas pocas reuniones en lo que va corrido del año (Líder 5 C, 2020) los diálogos y la comunicación entre estos actores. En algunos casos, la situación de la pandemia ha sido percibida por las víctimas como una excusa de la institucionalidad para no avanzar en los procesos y el cumplimiento de compromisos (Líder 4 C, 2020).

En el caso de la UARIV, algunos líderes pertenecientes a los SRC aseguran que durante el proceso de caracterización existió una relación fluida con esta entidad, pero que a medida que fue avanzando la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC–, el acompañamiento de esta entidad se hizo más intermitente y esporádico (Líder 7 C, 2020). Para algunos líderes, las razones de esta variación se deben, en gran parte, al continuo cambio de funcionarios, a la posible corrupción y a la modificación de las políticas de la entidad. Igualmente, en términos de satisfacción relativa a los niveles de implementación de los planes de reparación, señalan un avance en las acciones de memoria y dotación de mobiliario, quedando rezagadas las medidas que tienen que ver con las garantías de no repetición e indemnización (Líder 6 C, 2020). En particular, señalan que las condiciones que inicialmente fueron negociadas han sido expuestas a constantes cambios por parte de los funcionarios, generando frustración y cansancio por parte de la comunidad, además de una percepción de incumplimiento con los compromisos iniciales.

268

En materia de reparación, las dificultades en la coordinación y articulación entre las entidades del Estado han atentado contra la integralidad de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Esto se produce, en parte, por la creación de diversas políticas y entidades con responsabilidades diversas y complementarias sobre estas materias, que no necesariamente convergen ni se articulan entre sí. Esta descoordinación se produce en, al menos, dos niveles:

En relación con las políticas de reparación integral en lo concerniente a reparación colectiva, restitución de tierras, retornos, reubicaciones y rehabilitación, hay dos tipos de inconvenientes: (i) dificultades de coordinación de la UARIV, coordinadora del SNARIV, con las entidades territoriales y (ii) debilidades en la capacidad de coordinación de la UARIV y la URT en relación con las demás políticas con enfoque reparador que se quieren implementar en los territorios: los planes de acción de los PDET, el Plan Marco de Implementación –PMI–, los Planes Nacionales Sectoriales, el PNIS y los PIRC.

Al interior de las nuevas entidades del SIVJRNR y entre estas entidades con la UARIV, como coordinadora del SNARIV.

Frente al primer nivel de relacionamiento es necesario señalar que, mientras las entidades del SNARIV plantean que se mantienen los relacionamientos interinstitucionales dispuestos legalmente a nivel nacional y territorial en distintos

escenarios (Radicado URT No. DSC2-202016437, 2020), las comunidades y sus líderes argumentan que la articulación o ha sido poco relevante, o las comunidades no la conocen, o no ha presentado avances significativos. Esto deja entrever las debilidades que se enfrentan en este nivel. Tampoco es claro el nivel de articulación entre el SIVJRN y el SNARIV, ni hay certezas en torno a las articulaciones entre la UARIV y los procesos de estructuración y planeación del desarrollo territorial que se han adelantado en la región; por ejemplo, en la construcción de la Hoja de Ruta Única –HRU–.

De acuerdo con algunos miembros de la mesa municipal de víctimas de Tibú, la articulación entre estas entidades es limitada. Aseguran que, aunque comprenden las limitaciones de acceso y comunicación en este territorio, especialmente durante la crisis sanitaria del COVID-19, no existe suficiente voluntad para establecer una relación constante (Líder 1 C, 2020). Sobre este asunto, incluso algunos funcionarios de la región aseguran que formalmente existen los espacios de articulación entre estas entidades, pero anotan que aún es necesario enlazarlos a nivel territorial. Para estos funcionarios, ello permitiría avanzar mejor en los procesos de reparación, la ampliación de las zonas de micro focalización, la agilización en la entrega de cartas de indemnización, así como en las políticas de restitución y reparaciones integrales en el territorio, entre otras medidas (Funcionario 2 C, 2020).

Sobre ese asunto, la Procuraduría General de la Nación –PGN– informó a esta ST que no cuenta con la información necesaria para responder al interrogante sobre el apoyo real de la implementación del A.F. a la política de reparación a víctimas, que se encontraba en curso, más allá de un impulso para la extensión de su vigencia (PGN, 2020). Además, compromisos como el enfoque reparador de los PDET y la necesidad de articulación entre las iniciativas de los PATR con las medidas de reparación de los PIRC, aún no cuenta con claridades a pesar de las sinergias reportadas por la Agencia de Renovación del Territorio –ART– y la UARIV en los territorios. Esta situación tampoco es clara para algunos líderes, quienes señalan desconocer los niveles de articulación entre las medidas de ambos instrumentos de planeación (Líder 3 C, 2020; Líder 4 C, 2020).

Las deficiencias en estas articulaciones van en detrimento de la implementación al menos de cuatro maneras:

- a) Generan incompreensión para las víctimas y las comunidades de lo que se está haciendo, lo que impide una lectura integral de la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.
- b) Se abre la posibilidad de hacer inversiones cruzadas y contradictorias, desperdiciando recursos sin un objetivo estratégico claro.
- c) Se facilita que no haya responsables concretos sobre los procesos y los avances en la implementación, desvaneciéndose las posibilidades para que las víctimas exijan sus derechos.
- d) Se dilatan y desvanecen las posibilidades de llegar a resultados concretos en los planes, programas y proyectos.

Ahora bien, las dificultades de la articulación también pueden encontrarse en relación con las políticas de víctimas y su relacionamiento con las demás iniciativas del A.F., en particular, con las iniciativas PDET y los Planes de Desarrollo Municipal –PDM–.

En el caso de la subregión PDET de Catatumbo, y los ocho municipios que la conforman, es posible identificar una baja articulación de estos planes y pactos con el Plan de Desarrollo Municipal. En cinco de los ocho municipios (Sardinata, Teorama, El Carmen, El Tarra y Tibú) no hay iniciativas correspondientes al pilar 8 del PATR en el PDM y en los dos municipios restantes (San Calixto y Convención), se incluyeron medidas para el fortalecimiento de mecanismos de divulgación de información y de avances en torno a la construcción de paz correspondiente a un promedio del 23% de las iniciativas del PDM de cada uno de estos municipios. Vale la pena decir que estos últimos, comparten con Hacarí 11% de las iniciativas correspondientes a la implementación del Punto 5 del A.F. para acceder al SIVJNRN.

Como puede observarse, la mayoría de los municipios no consideró estas medidas como pertinentes para sus planes de desarrollo. Sin embargo, la articulación de los planes de los municipios de San Calixto, Convención y Hacarí puede representar una oportunidad para la implementación de algunos aspectos del A.F. en el territorio. Por su parte, las iniciativas veredales de los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR– tuvieron una mayor recepción a la hora de construir los PDM. Así, en cuatro de los ocho PDM se encuentran propuestas de los PMTR siendo los municipios de Convención (46.15%) y San Calixto (71.43%) los que toman en cuenta un mayor número de estas iniciativas. Los temas considerados se relacionan con reconciliación, convivencia y construcción de paz, convirtiéndose en una oportunidad para avanzar en estos aspectos del A.F. (ARN, 2018).

270

Pese a estos datos, los funcionarios públicos de la región aseguran que al momento de construir los PDM, el tema de reparación a las víctimas fue fundamental pues queda reflejada la inclusión de programas de asistencia, atención y reparación, las medidas de atención humanitaria, prevención y protección, entre otros. Reconocen que sí existe un déficit en su implementación, pero no debido a la falta de inclusión de metas y medidas sino a la falta de infraestructura, recursos y personal para atender todos los requerimientos (Funcionario 1 C, s,f).

En relación con los déficits en la implementación de la política pública sobre víctimas, la PGN ha informado que los avances en materia de reparación colectiva en el territorio han sido limitados y poco tangibles en lo corrido de 2020<sup>141</sup>, lo cual supone un riesgo importante en términos de garantías de derechos a víctimas del conflicto armado. Para comprender la dimensión de la situación basta con revisar los avances en los PIRC.

---

<sup>141</sup> Cabe señalar que existen actualmente nueve Planes de Retorno y Reubicación, dos Planes Integrales de Reparación Colectiva (Pueblo Indígena Motilón Barí, Resguardo indígena Catalaura, Comunidad Campesina y Barrial La Gabarra, Comunidad del Área Urbana del Municipio de Tibú, y la Comunidad del Corregimiento Filogringo) y tres más están en etapa de alistamiento (1) e implementación (2) (FIP, 2020).

Actualmente esta región cuenta con cinco sujetos de reparación colectiva reconocidos<sup>142</sup>, de los cuales solo dos se encuentran en fase de implementación de sus PIRC (en Tibú y La Gabarra)(UARIV, 2021). Sin embargo, la PGN informa que no se han generado avances en la implementación de sus planes en 2020, sino que la UARIV continúa reportando el mismo porcentaje de avance con el cual se cerró 2019; y ante un contexto actual de emergencia sanitaria, los avances han sido aún más limitados en esta subregión (PGN, 2020). Es importante notar que esta visión es compartida con otros sectores políticos y sociales que ven en la baja capacidad financiera e institucional para la reparación, las razones para los avances incipientes y los retrasos de la política en esta región del país. (FIP, 2020).

En materia de participación es importante mencionar que la conformación de los Consejos Territoriales de Paz sigue teniendo un rol activo en varios de los municipios que conforman esta zona PDET. A nivel general, esta ST destaca la activación de estos espacios en todos los municipios. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los mismos, puesto que no todos cuentan con los recursos para su funcionamiento y los espacios no cumplen su rol de influir en la formulación de una política pública en materia de Reconciliación y Convivencia<sup>143</sup>. Cuatro municipios cuentan con un plan de trabajo reglamentado y aprobado (Convención, San Calixto, Sardinata y Tibú). En materia presupuestal, solo los municipios de El Carmen y Sardinata tuvieron recursos de manera continua desde el año 2017.

La mayoría de las iniciativas que se trabajan en los Consejos territoriales se centran en actividades para promocionar temas de convivencia, reconciliación y paz. Entre ellas se encuentran temas culturales y de educación como la elaboración de murales y la realización de semanas de paz, en las cuales se incluye la construcción de mapas de conflictividades, planes de acción y elaboración de informes de empalme y recomendaciones para los nuevos mandatarios (PGN, 2020, p. 71). Esta ST ve con preocupación la escasa articulación entre el nivel departamental y municipal. Pese a que desde el Consejo Departamental se han promovido iniciativas para la instalación de los Consejos territoriales -para el diálogo entre estos actores-, estos espacios solo contaron con la participación de algunos municipios de la zona PDET (Ibidem, p. 72).

Por otro lado, en materia de control ciudadano y veeduría, como ya lo había destacado la ST en su Séptimo Informe (2020), los ocho municipios tienen veedurías, pero no se cuenta con información sobre su alcance o las actividades que realizan. Lo anterior se debe a la situación de seguridad propia del territorio. La movilidad se hizo más difícil con la pandemia y la disposición de las comunidades a realizar las actividades también se vio afectada, puesto que no ven cómo su participación en estos espacios les permite lograr un objetivo concreto. No obstante, fuentes consultadas por esta ST

---

<sup>142</sup> La Gabarra (Tibú); La Comunidad del Área Urbana del municipio de Tibú; La Comunidad del corregimiento Filogringo (El Tarra); Pueblo Indígena Motilón barí (Tibú, El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra); Resguardo Indígena Catalaura (Tibú) (UARIV, comunicación personal, 2021).

<sup>143</sup> Como lo plantea la Procuraduría General de la Nación el hecho de que el Consejo de Paz se encuentre en funcionamiento implica que haya sesionado una vez, limitando las funciones que se consagran en el Decreto Ley 885 de 2017.

rescatan que estos municipios han venido conformando una red de veedurías con apoyo de la cooperación internacional (Líder 1 C, 2020).

### *Agendas políticas y programas diferentes al A.F. en implementación paralela*

Aunado al centralismo y a la desarticulación en la implementación de los compromisos establecidos en el A.F., también se identifica la falta de un enfoque de política pública real -a largo plazo- para los planes que se han creado en el marco de la implementación, así como la falta de socialización y pedagogía efectiva en torno a los Acuerdos y sus contenidos (Garzón, Cuesta, & Zárate, 2020, p. 10). Este hecho, además de dificultar la implementación, facilita que se instalen agendas políticas paralelas y programas que en el discurso buscan una articulación con los proyectos asociados al A.F., pero que en su contenido y planeación se enfocan y persisten en aquellas dinámicas que justamente se pretendían modificar. Es el caso del Plan de Acción Oportuno –PAO–, política de protección del actual gobierno, que va en desmedro de las actividades y funciones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Plan que omite la participación directa de la sociedad civil. Igualmente, la iniciativa de Zonas Futuro, como estrategia de intervención focalizada, que no tiene claridad sobre sus implicaciones sobre las regiones PDET.

En el caso de las Zonas Futuro -establecidas por el Gobierno a través del Decreto 2278 de 2019-, estas difieren del A.F. por tener un enfoque de seguridad militar en la intervención de los territorios. De igual forma, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –ACNUDH– observó que “la presencia estatal en estas zonas continúa siendo predominantemente militar y el avance para establecer una mayor presencia de autoridades civiles ha sido lento” (Verdad Abierta, 2020b). De esta iniciativa se desprende el Plan Especial de Intervención Integral –PEII– de Catatumbo, que se enfoca en elementos de seguridad en la visión de la política de “paz con legalidad” de la actual administración.

272

Si bien este tipo de propuestas pueden significar avances en la mitigación de la emergencia o en la concreción de acciones pospuestas, o pendientes en las comunidades, no necesariamente dan cuenta de las prioridades comunitarias ni de las definiciones surgidas de los procesos participativos, y podrían contribuir a la dispersión de esfuerzos en la implementación.

En este orden de ideas, siguiendo el Decreto 2278 de 2019, el PEII para el Catatumbo incluyó el Plan de Aceleración de PDET con el objetivo de “hacer efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales” (Art. 2.6.1.2.2.). En este se inscribieron una serie de acciones<sup>144</sup> en todos los municipios correspondientes a seis de los ocho pilares del PATR. Los que faltan son Salud Rural (Pilar 3) y Reconciliación, Convivencia y Paz (Pilar 8), mientras que la mayor parte de acciones incluidas en el

<sup>144</sup> Para este conteo se incluyeron acciones por cada uno de los municipios, incluso si estaban dentro de lo que pareciera ser un único proyecto dirigido a varios (en total 39). Únicamente se dejaron como regionales aquellas obras sobre vías regionales aun cuando se hicieran en un mismo municipio.

Plan de Aceleración de PDET son del pilar de Infraestructura y Adecuación de Tierras (Pilar 2) relacionadas con mejoramiento de vías.

**Tabla 1. Acciones incluidas en el Plan de Aceleración de PDET en el PEII de Catatumbo, por pilar de los PATR**

	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Total acciones
Regional (dos o más municipios)	0	6	0	0	0	0	0	0	6
Convención	1	8	0	1	2	1	1	0	13
El Carmen	1	4	0	1	0	0	1	0	7
El Tarra	1	1	0	2	0	1	1	0	6
Hacarí	1	6	0	1	0	1	1	0	10
San Calixto	0	1	0	1	2	1	1	0	5
Sardinata	7	4	0	2	0	2	1	0	16
Teorama	1	3	0	1	2	1	1	0	8
Tibú	3	15	0	2	0	3	2	0	25
Total por pilar	15	48	0	11	6	10	9	0	99

**Fuente:** Elaboración propia con base en Consejo de Seguridad Nacional, 2020b.

Un examen de las obras realizadas en la subregión con los principales mecanismos de financiación de iniciativas PDET permite apreciar alta concentración de inversión en obras de infraestructura vial de distinta magnitud, así como inversiones en mejoramiento y dotación de instituciones educativas.

El OCAD-Paz es el instrumento que mayor financiación ha aportado a la implementación en la Subregión, con un total de \$176.171 millones (hasta septiembre de 2020). Los proyectos aprobados se han dirigido a la realización de 14 obras de infraestructura vial (\$121.884 millones) y a la optimización de 12 sistemas de acueducto y alcantarillados rurales (\$54.234 millones). La obra de mayor importancia es la financiación del mejoramiento de varios tramos de la vía Astilleros-Tibú, de gran importancia para la subregión.

La segunda fuente de financiación ha sido el mecanismo de Obras por Impuestos. En total, se han aprobado cinco proyectos, por valor de \$49.950 millones, de los cuales tres, financiados por la empresa Cenit, filial de Ecopetrol, complementan obras de la vía Astilleros-Tibú. Otro proyecto financia la pavimentación de la vía principal de un

barrio en El Tarra, y la quinta, financiada por Ecopetrol, financia dotación de ambientes escolares en centros educativos oficiales de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, Sardinata y Tibú.

Finalmente, las 72 Obras PDET, que se han entregado en El Catatumbo, por valor de \$9.396 millones, se concentran en un 83% en tres municipios: El Tarra, Teorama y Tibú. Se trata de obras de construcción y mejoramiento de vías (placa huella, drenaje, afirmado) que representan un 45% de la inversión; construcción de infraestructura educativa (baterías sanitarias, cerramientos, placas deportivas, aulas), con un 33% de la inversión; infraestructura comunitaria (principalmente construcción de salones comunales) con el 10%. Las Juntas de Acción comunal o asociaciones de ellas, han realizado 31 obras, el 49% de la inversión total.

En relación con el punto sobre las víctimas, en el PEII de Catatumbo se presentan algunos elementos propios del análisis de justicias especiales y justicias propias, que no necesariamente coinciden con los propósitos del Punto 5. Sin embargo, podrían representar una oportunidad interesante para el reconocimiento interjurisdiccional y la articulación entre entidades.

Es necesario notar que, en las Intervenciones complementarias de protección y fortalecimiento del Estado Social de Derecho incluidas en el PEII-Fase 1 para Reparación a Víctimas se anuncian ocho intervenciones para la prevención de emergencias humanitarias en Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama. Para la Fase 2: se incluyen dos Reparaciones Colectivas: Casco Urbano de Tibú y La Gabarra y una intervención para la prevención de emergencias humanitarias en Sardinata. Finalmente, para la Fase 3, en Restitución de Tierras: se plantea adelantar el proceso de alistamiento o revisión preliminar de los casos, valoración de las condiciones de seguridad, fase administrativa y judicial para la restitución de tierras en Sardinata (Priorización sobre 110 solicitudes); y en Reparación a Víctimas: dos Reparaciones Colectivas correspondientes al Corregimiento de Filogringo y Resguardos Bari (Presidencia de la República, 2020a).

274

Al respecto, es importante mencionar que actualmente la ST no cuenta con la información necesaria para rastrear los aportes que haría esta aceleración en la reparación que plantea el Plan respecto a los planes operativos ni estratégicos de la UARIV y su contraste con el PMI. No se establece de qué manera estas intervenciones aportan a las medidas de reparación colectiva, restitución y retornos, ni a aquellas incluidas en los PATR del territorio y que fueron priorizadas en la HRU. Tampoco es posible conocer el alcance que tendrían, los tiempos en que se desarrollarían, ni la concertación con las comunidades impactadas.

### *Sobre la Hoja de Ruta Única*

Diferente es el caso de la HRU, instrumento que la actual administración introdujo a través de su política “Paz con Legalidad” y del Plan Nacional de Desarrollo –PND– para la implementación de los compromisos e iniciativas concertadas en las 16 zonas

PDET, y los demás compromisos asociados al A.F., Es una herramienta complementaria con el propósito de priorizar y gestionar de forma eficiente recursos y esfuerzos en el horizonte de los siguientes 15 años de implementación y para el “seguimiento y monitoreo a la implementación de las iniciativas agrupadas en los instrumentos de política pública” (ART, 2020, p. 8). En la actualidad, solo se encuentra publicada la HRU de la subregión Catatumbo.

De acuerdo con la publicación, en esta subregión, los principales resultados del análisis de escenarios-meta a 2033 que, por un lado, orientan la ejecución de proyectos y, por otro, permiten disminuir las brechas con otras zonas del país, deben encaminarse a:

- Inversión en la población joven, como aprovechamiento del bono demográfico actual, por ejemplo, a través de la ampliación de la jornada única escolar, el aumento de la cobertura de educación media y la reducción de los embarazos en adolescentes;
- Promoción de la actividad productiva legal que desincentive la producción de cultivos de uso ilícito y contribuya a reducir los índices de deforestación.
- Política social centrada en mejorar las variables del Índice de Pobreza Multidimensional –IPM–, particularmente en vivienda, servicios públicos y en el mejoramiento de ingresos de las personas en pobreza y pobreza extrema.
- Actualización del catastro como mecanismo para aumentar los ingresos propios de los municipios y, a través de ello, elevar su capacidad institucional. (ART, 2020, p. 13).

275

Estas apuestas fueron complementadas posteriormente con el análisis de potencialidades y limitaciones de la subregión, que identificó entre estas últimas, la presencia de cultivos ilícitos, minería ilegal y otras economías ilegales, y de grupos armados ilegales que se nutren de las mismas; ausencia de control territorial por parte del Estado; debilidad institucional de las administraciones locales y de las autoridades ambientales e inadecuada gestión del riesgo; debilitamiento de la confianza y del capital social; informalidad de la propiedad e inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra; y ausencia de bienes públicos (ART, 2020, p. 44). Así los esfuerzos de implementación del PDET deben dirigirse también a:

- Mejorar la conectividad e incentivar la aglomeración económica y los vínculos urbano-rurales.
- Ampliar las coberturas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, así como los equipamientos en salud y educación.
- Estimular las estrategias de pago por servicios ambientales.
- Promover estrategias productivas de productos como cacao, caña, aguacate, plátano, café, hortalizas, entre otras, así como la agroindustria y la producción no agropecuaria, como alternativas a la pobreza y a las economías ilícitas. (ART, 2020, p. 55).

Concluida esta parte del análisis, se ordenaron y clasificaron las iniciativas resultantes del proceso de planificación de acuerdo con su importancia estratégica para el desarrollo de la subregión, su aporte a la estabilización y su conexión entre actores estratégicos y territorios a partir de tres componentes: i) Seguridad, justicia e Institucionalidad; ii) Desarrollo Sostenible; iii) Conectar– y varias dimensiones asociadas a estos (ART, 2020, pp. 68-71). De acuerdo con la HRU este trabajo de ordenación y clasificación contó con la participación “iterativa” de las comunidades antes de llegar al ejercicio de validación territorial con representantes de los grupos motor, actores estratégicos de los territorios y secretarios de planeación (ART, 2020, p. 72), sin que se informe en el documento de qué forma se seleccionaron los dos primeros.

De este ejercicio se derivó que para cada municipio y sujetos de concertación (resguardos Motilón Barí y Catalaura Barí) se priorizarán aquellas iniciativas consideradas como más estratégicas, arrojando un total de 259 de las 1115 subregionales y municipales, distribuidas de la siguiente forma:

**Tabla 2. Número de iniciativas priorizadas como estratégicas en la HRU, por pilar, según municipio y sujeto de concertación**

Municipio/Sujeto de Concertación	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8
Convención	2	6	1	2	4	10	0	0
El Carmen	5	6	1	3	3	7	0	0
El Tarra	2	5	1	0	4	12	0	1
Hacarí	2	7	4	3	3	4	0	2
San Calixto	2	4	2	3	3	11	0	0
Sardinata	0	8	1	4	2	8	0	2
Teorama	4	6	0	1	4	10	0	0
Tibú	0	6	1	2	3	13	0	0
Motilón Barí	1	3	1	8	2	6	0	3
Catalaura Barí	3	3	3	4	4	3	0	5
Subregión	2	1	0	0	1	1	0	5
Total	23	55	15	30	33	85	0	18

Fuente: ART, 2020.

De acuerdo con esta información, más de la mitad de las iniciativas priorizadas están ubicadas en los pilares 6 de Reactivación económica (32,82%) y 2 de Infraestructura y Adecuación de Tierras (21,24%), mientras que el Pilar 3 Salud Rural (5,8%) y el pilar 8 Reconciliación, Convivencia y Paz (6,95%) tienen menor peso y para el Pilar 7, Derecho a la alimentación no se incluyen iniciativas. Algunos aspectos para resaltar

de la priorización hecha, además del desbalance entre pilares, es la poca presencia de iniciativas de reparación (una en el caso del sujeto de concertación Catalaura Barí, tres relacionadas con educación y proyectos productivos en Hacarí y Teorama y una subregional sobre participación) pese a que las medidas de los planes de reparación colectiva y las de los planes de retornos y reubicaciones deben estar incorporadas en la HRU (CPEC, 2020, p. 420) y también de aquellas dirigidas a mujeres como sujetos de la política pública (cuatro iniciativas sobre temas productivos en Convención, Hacarí, Teorama y Tibú y una sobre saberes tradicionales de Catalaura Barí).

Al revisar en detalle las iniciativas priorizadas en el pilar 8 por municipio, se encuentran las siguientes (ART, 2020, pp. 75-91):

**Tabla 3. Iniciativas priorizadas en el pilar 8**

<b>El Tarra:</b>	Fortalecer a los representantes de la comunidad del sector rural y urbano del municipio de El Tarra en mecanismos de seguimiento y control de los espacios de políticas de discusión.
<b>Hacarí:</b>	Formar y fortalecer líderes y lideresas de las juntas de acciones comunales, organizaciones sociales, productivas y comunidad en general del municipio de Hacarí, en el empoderamiento de sus funciones en su territorio. Fortalecer, legalizar y tecnificar la emisora comunitaria Palma Stereo (una voz para la paz), que permita el fortalecimiento a mecanismos de participación a través de la difusión de la información de organizaciones sociales, productivas y educativas con mensajes de derechos humanos, reconciliación, verdad, justicia y no repetición.
<b>Sardinata:</b>	Cumplir y fortalecer la implementación del acuerdo final de paz en la zona rural y urbana del Municipio de Sardinata Norte de Santander. Constituir los mecanismos de control y veeduría ciudadana para el seguimiento al programa de cultivos ilícitos en la zona rural del Municipio de Sardinata Norte de Santander.
<b>Resguardo Motilón Barí:</b>	Garantizar la sostenibilidad y el mantenimiento de los hogares de paso Bari ubicados los cinco municipios (Tibú, El Tarra, Convención, Teorama, El Carmen) para las 23 comunidades del Resguardo Motilón Bari Fortalecer la cultura tradicional y las asociaciones de mujeres (ASOMBARI) en las 23 comunidades del Resguardo Motilón Bari. Formular e Implementar propuestas para fortalecer las capacidades del pueblo Bari en el ejercicio de su autonomía y gobierno propio en su ámbito territorial de conformidad con la constitución y el convenio 169 de la OIT; En legislación indígena, justicia propia, guardia indígena, norma Bari, ley de origen, derecho mayor y fortalecimiento del liderazgo de los miembros del resguardo Motilón Bari

<b>Resguardo Catalaura Barí:</b>	<p>Recuperar prácticas que permitan transmitir los saberes ancestrales de las mujeres del Resguardo Catalaura en artesanías y diferentes áreas. Fortalecer el Inchiybari y el proceso de aprendizaje propio para que los niños, niñas y adolescentes conozcan y pongan en práctica la cultura Bari, en las comunidades de Karikachaboquira y Bakuboquira del Resguardo Catalaura.</p> <p>Implementar programas de capacitación en legislación indígena, justicia propia y fortalecimiento del liderazgo de los miembros del resguardo Catalaura.</p> <p>Diseño e implementación de una estrategia para recuperar la memoria histórica de las comunidades del resguardo Catalaura del pueblo Bari, que les permita recordar, conservar, fortalecer y transmitir la historia, identidad, cultura y tradiciones propias de su etnia a las generaciones siguientes en el marco del reconocimiento como sujetos de reparación colectiva.</p> <p>Construir el bohío para el Resguardo Catalaura, con el objetivo de garantizar la preservación de la cultura, la unidad, la cosmovisión y fortalecer las tradiciones de generación en generación dentro del Resguardo.</p>
--------------------------------------	--

**Fuente:** (ART, 2020, págs. 75-91).

En ninguna de estas iniciativas priorizadas se menciona el apoyo a la participación de las víctimas en los procesos que adelanta el SIVJNR, ni tampoco en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y retornos y reubicaciones - un elemento frecuente en los PATR-. Sin embargo, en el caso de los resguardos indígenas se recogen iniciativas encaminadas a la memoria histórica de estos pueblos, aunque no se especifica si se relaciona con los procesos de reparación colectiva con ambas comunidades.

Cabe agregar que la Hoja de Ruta de la subregión Catatumbo, debería servir para la articulación de diversos planes contenidos en el A.F. Sin embargo, no es clara su articulación con los Planes Nacionales para la RRII, los PIRC o las estrategias de “justicia y seguridad territorial”. Además, la mención a los componentes de justicias especiales y/o locales es vaga y no brinda claridad sobre las acciones puntuales, lo cual debe ser revisado ante un contexto de desconfianza institucional.

### 3. PRESENCIA DE ECONOMÍAS ILEGALES

La falta de inversión subrayada por la población en esta región, así como la existencia de economías ilegales paralelas que determinan las dinámicas del territorio, dan cuenta de visiones de desarrollo en disputa; algunas comunidades manifiestan que el reto principal se encuentra en la distribución de la tierra (CEV, 2020a). A ello se suma que “la débil presencia del Estado ha hecho que haya gobernabilidades paralelas, los grupos armados no solamente reclutan, sino que controlan territorios e imponen normas de convivencia” (CEV, 2020a). La presencia de estos actores armados enmascara la tensión entre las comunidades y el Estado por las definiciones del

territorio y del desarrollo, así como por la construcción de políticas públicas de largo plazo que garanticen los derechos humanos.

La coca es la mayor actividad económica ilícita del Catatumbo que se relaciona con otras economías como el tráfico de personas y el contrabando (CEV, 2020f).

Muchas acciones giran en torno a la producción del clorhidrato o pasta base, pero estas economías ilegales son una expresión más de la disputa histórica sobre el uso de la tierra y la propiedad de la misma en Colombia. Son economías que necesitan tierra, control territorial, rutas, mano de obra, control social y volvemos a la misma base del conflicto desde los inicios de los años 30 y 40, que es el control de la tierra (CEV, 2020f).

El narcotráfico es un fenómeno arraigado en el territorio. Según la Defensoría del Pueblo (2018), en la región se involucran todas las fases de la cadena: “cultivos y transformación de base de coca, compra de base, transformación de base en clorhidrato, transporte, embarque al exterior por fronteras terrestres” (p. 113).

Frente al primer eslabón de la cadena, el Observatorio de Drogas de Colombia, registró en 2019 40.976,35 ha de cultivos de uso ilícito en los ocho municipios del PDET Catatumbo, lo que representa el 26,5% del total nacional. Con respecto a 2018, hubo un aumento de 24,3% en el número de ha registradas (32.973,67) (Observatorio de Drogas de Colombia). En todos los municipios se dio un aumento con respecto a 2018. Habitantes del territorio han cuestionado que, a pesar de la enorme cantidad de cultivos de coca que hay en la región, no se ha desarrollado una verdadera política de sustitución de cultivos. De hecho, el PNIS hace presencia únicamente en dos municipios (Tibú y Sardinata) (Senado de la República, 2020).

279

Si bien la implementación del PNIS y de modelos alternativos de sustitución de cultivos de uso ilícito es una oportunidad para impulsar el desarrollo productivo de la región, es preocupante que, a la fecha, únicamente haya avances de la estrategia “Hecho a la Medida” en Sardinata (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020), uno de los municipios donde el PNIS hace presencia, por lo que a la fecha ninguna de estas dos estrategias se implementa en seis de los ocho municipios del PDET. El “abandono” de los demás municipios, así como los rezagos en la implementación del PNIS es preocupante en la medida en que se convierten en un desincentivo para la sustitución en una región con fuertes incentivos criminales para mantener los cultivos.

Catumbo, según UNODC (2020) es uno de los enclaves<sup>145</sup> productivos identificados en 2019. El enclave se ubica en los municipios de Tibú, El Tarra, Sardinata, Teorama y un sector de San Calixto, y “ocupa el 29% del territorio de la región y contiene el 51% de la coca de la región” (p.81).

---

<sup>145</sup> Zona con “condiciones propicias para la producción de hoja de coca, su transformación a base o clorhidrato de cocaína y su posterior tráfico a centros de consumo en Colombia y el exterior” (UNODC, 2020, p.17).

Así como han aumentado los cultivos, también la producción de clorhidrato de cocaína, que, “se estima en 223 tm para el 2019, un 1.690% superior a las 12 tm estimadas para el 2005. Este incremento en la producción posiciona a Catatumbo como el tercer nodo más importante para la producción ilícita de cocaína del país” (UNODC, 2020, p.81). La producción de cocaína se beneficia de otras prácticas ilegales como el robo de crudo del oleoducto Caño Limón - Coveñas que es usado en la fabricación de sustancias químicas. En 2017, Tibú concentró el 53% de los laboratorios de clorhidrato de Norte de Santander (Defensoría del Pueblo, 2018).

Hay reportes que señalan la presencia de organizaciones criminales transnacionales en la región. Además, “las organizaciones criminales se han beneficiado de las condiciones de los migrantes para emplear su mano de obra en las labores relacionadas con el cultivo y la cosecha de la hoja de coca” (UNODC, 2020, p. 83).

Las economías ilegales en la región han causado un serio problema ambiental, en particular relacionado con la deforestación. El Parque Nacional Natural Catatumbo Barí reportó, para 2019, 1.448 ha de cultivos de uso ilícito (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). Y según Global Forest Watch, entre enero y octubre de 2020, se registraron 4.700 alertas de deforestación en el PNN Catatumbo Barí.

Por su parte, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM–, reportó que en 2019 el principal núcleo de deforestación en el país se ubicó en Norte de Santander entre Tibú y Sardinata, en el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí (citado en FIP, 2020b). En 2019, Tibú perdió 7.103 ha de bosque, un aumento del 42% con respecto a 2018 (Revista Semana, 2020). Esta situación persiste en 2020. El núcleo con más alertas tempranas de deforestación en el segundo trimestre de 2020 es la zona sur de Tibú. El núcleo que ocupa el segundo lugar es la zona norte del mismo municipio (IDEAM, 2020). La principal causa de deforestación en estos núcleos son los cultivos de uso ilícito y, en menor medida, la expansión de la frontera agrícola, para los monocultivos y la ganadería, la extracción informal de carbón y la extracción ilícita de madera (IDEAM, 2020).

#### 4. EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

La contingencia sanitaria por COVID-19 ha presentado potenciales riesgos a la implementación no sólo a nivel presupuestal o de cronogramas, sino también en términos de seguridad. La adopción de medidas de aislamiento ha facilitado la actuación de algunos grupos armados, lo que ha derivado en episodios de violencia, desplazamiento y confinamiento de la población.

En el marco de la pandemia, la ST resalta la necesidad de una mayor y mejor coordinación nación-territorio para la implementación de los diversos programas derivados del A.F. y para garantizar el buen desempeño de las instituciones creadas. Así mismo es importante facilitar las herramientas y estrategias necesarias para brindar una atención continua a la población a nivel sanitario y de acceso a servicios básicos. Actores como los SRC y algunos miembros de la mesa municipal de víctimas de Tibú aseguran que antes de la pandemia las condiciones de acceso y conectividad

ya eran precarias y la contingencia sanitaria ha ralentizado todos los procesos (Líder 1 C, 2020; Líder 5 C, 2020). Por tal motivo, esta atención debe ser aterrizada a las condiciones reales de conectividad e infraestructura de los territorios y propender, a su vez, por su desarrollo (I. Kroc, 2020).

La pandemia del COVID-19 afectó también los proyectos productivos de los excombatientes en la zona. Esto tuvo como resultado el estancamiento de la producción y la comercialización de los productos. A pesar de la situación, los excombatientes han podido trabajar con el Grupo Territorial de la ARN en Norte de Santander en materia de acompañamiento, apoyo y asistencia técnica virtual, con el que han mantenido una buena relación (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en el Catatumbo, 17 de noviembre de 2020).

La ST resalta el trabajo que han venido adelantando los excombatientes con las comunidades de las cuatro veredas que componen este espacio territorial para el arreglo de vías (caminos comunitarios) mediante el uso de placa huella y la electrificación que favorecen el acceso al territorio y la comercialización de los productos de los excombatientes, lo que beneficia a 2.078 personas (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en El Catatumbo, 2020).

En lo que respecta a la atención de casos positivos o sospechosos de COVID-19, los excombatientes en el AETCR han recibido asistencia de la ARN mediante la realización de jornadas de salud y la adopción de medidas de bioseguridad; incluyendo las de autoprotección, así como restricciones de visitas en el espacio territorial (Ibíd). Sin embargo, de acuerdo con el componente FARC en el CNR, el AETCR de Caño Indio no cuenta todavía con espacios de aislamiento para casos positivos o sospechosos de COVID-19 ni tampoco con un servicio de suministro de agua las 24 horas (Reincorporación FARC, 2020).

281

Los excombatientes que no están en el AETCR se encuentran ubicados en los municipios de El Tarra, Convención, San Calixto, Teorama, Gabarra, Hacarí, Ocaña, La Playa, Ábrego y Tibú. En la zona existen siete Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR–: Convención (41 excombatientes), Teorama (81 excombatientes), San Calixto (11 excombatientes), Hacarí (30 excombatientes), El Tarra (106 excombatientes), La Gabarra (64 excombatientes) y Tibú (83 excombatientes) (NN.UU, 2019). Sin embargo, la ST no tiene conocimiento sobre si ellos han sido beneficiados con medidas de bioseguridad como las del AETCR.

La emergencia sanitaria por el COVID-19 también agudizó los rezagos en la implementación del PNIS, en el cumplimiento del PAI familiar, en particular en lo relativo a la implementación de los proyectos productivos y a la entrega de la asistencia técnica. La Fundación Ideas para la Paz (2020c) registró que la ART ha tenido que aplazar la entrega de recursos por las restricciones a la movilidad. Sin embargo, los beneficiarios del PNIS consideran que la emergencia sanitaria ha sido “instrumentalizada” por el Gobierno para justificar los retrasos e incumplimientos.

Las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria también han afectado a las entidades del SIVJNR que virtualizaron su atención y eliminaron las actividades que implicaban desplazamiento y contacto social. Sin embargo, paulatinamente se han estado reabriendo las actividades con medidas de bioseguridad y se han comenzado a realizar algunas de manera presencial. Puntos de atención a víctimas como el de San Calixto y La Playa ya se encuentran operando (UARIV, 2020b).

Vale la pena subrayar que, durante esta contingencia, el Gobierno Nacional informa estar atendiendo a las víctimas mediante la aceleración de los procesos de reparación individual a partir de la caracterización de solicitudes prioritarias, asociadas a la existencia de enfermedades o discapacidad y aquellas consideradas generales. A su vez, señala estar brindando atención humanitaria y haber ampliado el tiempo para el cobro de pagos de mayo y junio (FIP, 2020). Por su parte, la Comisión por la Vida le solicitó a la Gobernación, y a las Alcaldías, condonar las deudas de las víctimas en el Catatumbo que, por la crisis humanitaria, no pudieron responder por sus obligaciones crediticias; al igual, solicitaron un plan de inversión para recuperar las pérdidas de pequeños y medianos agricultores (El Espectador, 2020b).

La emergencia sanitaria continúa y las consecuencias de orden económico y en la salud de los habitantes son altas y pueden significar un cambio en la priorización de los mandatarios, lo que podría afectar la implementación del A.F. En la subregión, ante la precariedad de la infraestructura de salud en los municipios, es importante, para la atención hospitalaria de la enfermedad, la articulación con los servicios de salud de Cúcuta y Ocaña, que son los puntos de referencia para la atención.

## 5. ASPECTOS FISCALES DE LA IMPLEMENTACIÓN

### *Costos y presupuesto para la implementación*

De acuerdo al documento CONPES 3932 de 2018<sup>146</sup>, la inversión para la implementación del PDET del Catatumbo fue estimada inicialmente en \$3,4 billones. Por su parte, la Hoja de Ruta Única estimó el valor en \$4,6 billones, 35% más, durante 15 años. Sin embargo, los criterios usados en la HRU son diferentes a los establecidos en el CONPES.

El costo de la implementación en la región del Catatumbo será financiado por nueve fuentes: el Presupuesto General de la Nación –PGN– -Inversión, el Sistema General de Regalías –SGR– -OCAD ordinarias, OCAD regional, SGR-OCAD PAZ, Sistema General de Participaciones –SGP–, recursos propios de la Entidad Territorial, Bolsa Paz, Obras por impuestos, recursos de Cooperación y sector privado. La HRU estimó el cupo presupuestal sectorial, que es el monto anual de recursos disponibles de las 9 fuentes de financiación.

<sup>146</sup> “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”.

**Tabla 4. Costos de la implementación y cupo presupuestal por sector, en la región PDET Catatumbo según la HRU.**

Sector	Costo aproximado de la implementación (millones de pesos constantes de 2020)	Cupo presupuestal disponible para los 15 años (millones de pesos constantes de 2020)	Déficit/superávit presupuestal por sector (millones de pesos constantes de 2020)
Agricultura y desarrollo rural	1.212.289	180.345	-1.031.944
Salud y Protección Social	13.388	1.779.460	1.766.072
Minas y Energía	349.416	339.421	-9.995
Educación	134.822	4.262.911	4.218.089
Telecomunicaciones	987	134.833	133.846
Transporte	1.721.086	409.337	-1.311.749
Trabajo	7.770	105.289	97.519
Interior	152	106.559	106.407
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.204.748	497.655	-707.093
<b>Total</b>	<b>4.644.658</b>	<b>7.815.810</b>	<b>3.171.152</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la HRU para la subregión del Catatumbo.

El sector de educación y salud y protección social, representan el 78% del del cupo presupuestal, con 55% y 23%, respectivamente. La ST evidenció que de manera agregada no hay presiones fiscales para la implementación debido a que el cupo presupuestal es 68% mayor al costo total de la implementación. No obstante, al desagregar por sectores hay presiones en cuatro de ellos, que no cuentan con los recursos suficientes: Agricultura y desarrollo rural con un déficit de 85%, transporte con 76%, vivienda, ciudad y territorio con 59%, y por último minas y energía con 3%.

Para 2020 según la HRU, hubo un cupo presupuestal de \$350.060 millones, el 4,48% del total programado a 15 años. Los dos sectores con mayor cupo para el 2020 con el 74% de los recursos fueron educación con 53%, y salud y protección social con 21%.

**Tabla 5. Cupo presupuestal 2020 por sector para el Catatumbo (cifras en millones de pesos corrientes).**

Sector	Cupo presupuestal disponible 2020	Cupo 2020 como porcentaje del cupo total de los 15 años
Agricultura y desarrollo rural	8.513	5%
Salud y Protección Social	72.825	4%
Minas y Energía	18.506	5%
Educación	186.105	4%
Telecomunicaciones	6.732	5%
Transporte	23.711	6%
Trabajo	4.938	5%
Interior	4.618	4%
Vivienda, Ciudad y Territorio	24.112	5%
<b>Total</b>	<b>350.060</b>	<b>4%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la HRU para la subregión del Catatumbo.

### *Ejecución de los recursos y proyecciones para el 2021*

La ST encontró dificultades para realizar seguimiento al gasto ejecutado. En primer lugar, por la desarticulación y heterogeneidad de la información. La mayor parte de la información que reporta la ART sobre los PDET está dispersa en notas de prensa, en las listas de los proyectos que se han ejecutado o aprobado por cada una de las estrategias, y en informes. Además, la falta de información consolidada sobre todas las etapas de ejecución de los recursos, crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos. En segundo lugar, porque solo ha transcurrido un año de implementación de la HRU, por lo que es difícil separar y comparar la ejecución de recursos con la de años anteriores.

La ART (2020) reportó que la inversión ejecutada en la región desde 2018 hasta 2020 fue de \$226.313 millones, el 4,8% del costo total de la implementación en quince años. Si en los años restantes de implementación se invirtiera a este ritmo, se lograría alcanzar un 36% del total del costo estimado por la HRU (\$1,7 billones de \$4,6); la ST advierte que, si se mantiene este ritmo de desembolso, se necesitarían 41 años para cubrir el costo total, es decir, 26 años adicionales a lo estimado inicialmente en la región PDET. Este cálculo lineal se hace para mostrar la necesidad de acelerar el desembolso de recursos en los próximos años, para cubrir un mayor nivel de ejecución de los proyectos de implementación en el horizonte planeado.

Por otro lado, la ST verificó los recursos involucrados en las inversiones más importantes de 2020. En total se hizo entrega de 3 Obras PDET con una inversión de \$664 millones. La ST evidenció que el 2020 fue el año en el que se entregaron menos obras PDET desde 2018 y en el que se invirtieron menos recursos en esta estrategia. Con financiación de Obras por Impuestos se encontraron dos proyectos, por un valor de \$17.038 millones. El OCAD Paz aprobó cuatro proyectos por un valor de \$86.669 a ser financiados con recursos del SGR; la ST encontró dificultades para conocer el estado de avance de la ejecución de los recursos de proyectos con cargo a esta fuente de financiación. Por otro lado, a través de la estrategia Proyecto Integrador<sup>147</sup> se aprobaron más de \$3.900 millones y se logró un convenio de cofinanciación entre la ART y la Gobernación de Norte de Santander por \$5.425 millones; la ST no encontró el estado de ejecución de los recursos de los proyectos amparados en estas dos estrategias.

Para el 2021 la ART planea ejecutar cinco grandes proyectos. El primero, y más importante, es el de la vía Astilleros-Tibú, con una inversión de \$121.000 millones. Los otros cuatro<sup>148</sup>, sumarían una inversión de \$199.709 millones, aunque falta incluir el costo del proyecto de electrificación rural, que a pesar de estar proyectado para ejecutarse en 2021 aún no tiene el costo estimado. Si se cumple la ejecución de estos proyectos, en el 2021 se invertiría más que en los últimos 3 años.

#### Oportunidades de Mejoramiento:

- Es importante aumentar la confianza y la legitimidad del proceso mediante adecuaciones a la participación y la socialización de resultados que devuelvan el entusiasmo y el interés de las comunidades en el proceso de implementación del A.F.
- Considerando los impactos humanitarios que pesan sobre esta población la migración forzada y la reconfiguración de los actores armados, es necesario potenciar las medidas de atención humanitaria, prevención al reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes –NNA– y protección de excombatientes de las FARC.
- Los procesos de reparación a las víctimas no pueden ser acciones aisladas enfocadas únicamente al cumplimiento de una política pública específica. Para lograr resarcir de forma adecuada a esta población es necesario lograr un mínimo en condiciones de vida favorables que hagan de la reparación un proceso integral.
- Por último, se estima valioso trabajar alrededor de la desestigmatización del territorio y de sus habitantes, modificar el énfasis militar de las intervenciones

285

<sup>147</sup> Son aquellos proyectos que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo. Estos permiten a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes públicos, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET.

<sup>148</sup> Un proyecto de electrificación rural, la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Sardinata, el mejoramiento de la infraestructura de tres sedes educativas y la optimización del acueducto de tres veredas de Tibú.

en el territorio y honrar los acuerdos participativos a los que se ha llegado con la población.

## FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET SUR DE CÓRDOBA

### 1. CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA EN LOS TERRITORIOS Y PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

En la región del Sur Córdoba, la existencia histórica de conflictividades relacionadas con la tenencia de tierras -asociada al auge de la ganadería extensiva y los monocultivos-, la minería ilegal, la presencia de cultivos de uso ilícito y el aprovechamiento de recursos naturales como el agua (CEV, s.f.a), ha sido un escenario propicio para la presencia de grupos armados como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -conocidas como el Clan del Golfo-, el Bloque Virgilio Peralta Arenas -BVPA- conocidos como los “Caparros” o “Caparrapos”, el Nuevo Frente 18 Román Ruiz Cacique Coyará (disidencia de las FARC) y la Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles (Cabezas Palacios & González Perafán, 2020).

Entre los hechos delictivos a los cuales se encuentran expuestas las comunidades de esta región, está el desplazamiento forzado, que en 2019 y 2020 dejó a 1.700 víctimas en Puerto Libertador (Osorio & Forero, 2020) y cerca de 100 familias en San José de Uré, además, de tres eventos de confinamiento a las comunidades (2018-2019) (CODHES, 2020a). El coordinador de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, Arnobis Zapata, así como otros líderes sociales han alertado que “la situación en zonas rurales de San José de Uré, Puerto Libertador y Montelíbano es grave en materia de orden público” (Caracol Radio, 2020). De acuerdo con CODHES, el desplazamiento masivo y múltiple representa un 12,9% del total nacional (CODHES, 2020a). Entre agosto de 2018 y agosto de 2019 se presentaron un total de 23 eventos de confinamiento a nivel nacional con 6.905 víctimas, tres de estos eventos se dieron en el Sur de Córdoba (CODHES, 2020a).

En la región hay alertas de alto riesgo por Minas Antipersonal -MAP- y Munición Sin Explotar -MUSE-, así como por reclutamiento forzado de menores, agresiones a líderes sociales (CODHES, 2020a) y masacres. Sobre la presencia de MAP y MUSE, aunque en 2020 (hasta el 30 de noviembre) hubo una reducción en el número de víctimas con respecto al mismo periodo de 2019 (al pasar de tres a dos), la persistencia de estos artefactos representa un riesgo de seguridad y humanitario para la comunidad. Según la información de Descontamina Colombia (2020a) el único municipio del PDET que no registra minas es Valencia. Los otros cuatro se encuentran pendientes por intervenir y por priorizar para asignar a un operador de desminado humanitario.

El fenómeno del reclutamiento forzado se ha agudizado en la región en 2020, sobretudo en zonas rurales de Planeta Rica, Tierralta, Montería y Puerto Libertador por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC- (Verdad Abierta, 2020d). Si bien no hay cifras consolidadas del número de jóvenes reclutados, el fenómeno aumenta, y los métodos de cooptación persisten (pagos y consumo de sustancias psicoactivas) (Ibíd). La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y

Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia –Coalico– evidenció en 2019, 67 eventos de utilización y reclutamiento de menores, que afectaron a por lo menos 200 niños, niñas y adolescentes en el país (un aumento del 34% en comparación con 2018), y para el primer semestre de 2020 habían sido reportados 40 eventos, donde habrían reclutado a 190 menores de edad (Quintero, 2020). De estas, dos se presentaron en dos municipios del PDET Sur de Córdoba, San José de Uré y Montelíbano, cobrando la vida de seis personas (González Perafán, 2020), y desplazando a 554 personas (279 en San José de Uré y 275 en Montelíbano) (Castellanos, 2020).

La Defensoría del Pueblo ha emitido entre el 2018 y 2020, ocho Alertas Tempranas para la región, entre las que se encuentran:

- Alerta 026-18 y 083-18 para el municipio de Puerto Libertador, con riesgos consumados en amenazas, homicidios y desplazamiento forzado del periodista Yamir Jhan Pacheco, el asesinato de campesinos de ASCSUCOR y el reclutamiento de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Este último fenómeno se extendió a los municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré.
- Alerta 054-19 y 026-18 para el municipio de Montelíbano, por presencia armada de las AGC y el aumento de homicidios contra líderes sociales.
- Alerta 020-19 y 054-19 para el municipio de San José de Uré, cuyo riesgo consumado está relacionado con el atentado con artefactos explosivos en granero de víveres y abarrotes.
- Alerta 054-19 para el municipio de Tierralta, sobre el reclutamiento forzado de miembros de comunidades indígenas de la etnia Embera Katío, así como la explotación sexual de mujeres y niñas indígenas y desplazamientos forzados (Verdad Abierta, 2020b). La materialización de los riesgos de esta alerta se extendió hacia los municipios cercanos de Planeta Rica, Montería, San Carlos y Pueblo Nuevo, por agresiones contra la población de las AGC y el aumento de las hostilidades en la zona, en la Alerta 005-20 (Defensoría del Pueblo, 2020d).

288

Respecto a la violencia política, para la ST es preocupante las cifras de agresiones a líderes y lideresas sociales en esta zona del país, así como contra excombatientes en proceso de reincorporación. A partir del cruce de las bases de datos de la Defensoría del Pueblo y las organizaciones Somos Defensores, la Misión de Observación Electoral –MOE–, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, Fundación Paz y Reconciliación –Pares–, Indepaz, y Marcha Patriótica, fueron identificados desde la firma del A.F. hasta el mes de marzo de 2020, 111 agresiones contra líderes sociales: 76 casos de amenazas, 33 asesinatos y dos atentados, la mayoría de estas en los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Montelíbano (El Espectador, 2020c). Además de la agresión a 12 periodistas representadas en amenazas, hostigamientos y obstrucción a su labor, y 10 casos de amenazas, ocho de ellas contra comunicadores en lo corrido de 2020 (¡PACIFISTA!, 2020). Ahora bien, según cifras de FARC, desde la firma del A.F. hasta el 19 de noviembre de 2020, un excombatiente ha sido asesinado en el sur de Córdoba: en Tierralta en 2019 (El Espectador, 24 de noviembre de 2020d).

Preocupa a la ST, en particular que la violencia contra los líderes sociales está estrechamente relacionada con su trabajo por la paz y su participación en la implementación del A.F. Para algunos pobladores, la visibilización que han tenido los líderes y lideresas en la defensa del A.F., los expuso frente a sus comunidades y frente a los actores armados, lo cual aumentó considerablemente sus riesgos. (El Espectador, 2020c)

La percepción de la población frente a lo que acontece en la región es negativa. Por un lado, muchos pobladores lamentan la poca acción del Gobierno Nacional para implementar el A.F. en la zona; mientras que, por otro lado, la desconfianza aumenta en torno a las labores de la fuerza pública, considerando que la ampliación del pie de fuerza no ha significado una disminución de las acciones violentas por parte de los actores armados ni un aumento en la percepción de seguridad en estos municipios (La Liga Contra el Silencio, 2019). En este sentido, varios líderes en la región ponen en duda la eficacia del trabajo de la “Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles”, y el propósito de su presencia en el territorio.

Preocupa en particular que la violencia contra los líderes se relaciona en varios casos con su trabajo por la paz y su participación en la implementación de los Acuerdos. Para algunos pobladores, la visibilidad que han tenido los líderes y lideresas en la defensa del A.F. los expuso frente a sus comunidades y frente a los actores armados, lo cual aumentó considerablemente sus riesgos. (El Espectador, 2020c)

Ante este panorama, la violencia se convierte en uno de los factores que más obstaculizan la implementación del A.F. en esta región. No solo porque impide que las comunidades participen y sean protagonistas de los cambios, tal como quedó estipulado en el A.F., sino porque su bajo cumplimiento puede ser, a su vez, causa de nuevas y variadas violencias<sup>149</sup>.

289

Por otra parte, la persistencia de la violencia armada representa dificultades para el proceso de reincorporación de los excombatientes, relacionadas con casos de estigmatización y “ofertas para vincularse a los grupos armados ilegales que operan en la zona” (FIP, 2020a, p. 11). Según el Grupo Territorial de Córdoba de la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN–, a la fecha existen cuatro casos activos de riesgo de excombatientes en esta zona PDET: tres en Montelíbano y uno en Tierralta. En estos casos ya se ha iniciado una articulación con las entidades locales, la Unidad Nacional de Protección –UNP– y la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, a la fecha no existe claridad sobre los actores armados que están generando las amenazas (Reunión de la ST con la Coordinadora Grupo Territorial Córdoba ARN, 2020).

Previamente en este municipio, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana N° 005 en 2018, en donde los excombatientes fueron priorizados como población en riesgo debido a “la expansión territorial de las AGC y a los espacios abandonados por

<sup>149</sup> Entre los hechos de violencia más recientes se identifica el atentado del pasado 20 de octubre al Nokó Aurelio Jumí de la comunidad Embera Katío (Castro, 2020).

los Frentes 5, 18 y 58 de las FARC-EP en Tierralta”. Según la Defensoría esta expansión representa un riesgo para los excombatientes, por “posibles deserciones de excombatientes de las FARC-EP” que han llegado a “articularse” con las AGC (Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana N° 005 de 2018, p. 7-8).

Esta situación de violencia y desconfianza de las comunidades hacia el Estado y su fuerza pública se ha trasladado a otros sectores de la institucionalidad, inclusive a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición – SIVJRNR– en la región. Algunas víctimas señalan temor para acercarse y participar en los procesos a desarrollar en el marco de sus mandatos, por miedo a que sus relatos se filtren desde las entidades del Sistema a otros organismos del Estado y grupos armados, o porque puedan ser señalados o estigmatizados de trabajar con la institucionalidad, lo cual los pondría en alto riesgo. El resultado es una baja participación de las víctimas y comunidades, situación que es confirmada por funcionarios públicos de entidades como la Agencia Nacional de Tierras –ANT– (Funcionario 1 SC, 2020) y organizaciones sociales (Líder 3 SC, 2020; Organización 1 SC, 2020), quienes aseguran que la falta de garantías de seguridad y la presencia de actores armados son dos de los mayores obstáculos para la implementación de los compromisos relacionados con el punto 5 en este territorio.

## 2. CENTRALISMO Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL TERRITORIAL. LÍMITES EN LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

290

Los cinco municipios de la subregión PDET tienen una participación importante en la economía departamental (alcanzan un 18,5% del Valor Agregado), en particular Tierralta y Montelíbano. Sin embargo, los cinco son de categoría 6, y cuentan con una debilidad fiscal que los hace altamente dependientes de las transferencias de la Nación, al ser superior al 80% en los municipios de San José de Uré, Valencia y Puerto Libertador. En cuanto al índice de desempeño institucional, que busca dar cuenta de la capacidad de las autoridades municipales, el nivel es bajo, según la medición realizada entre 2018 y 2019 (Función Pública, 2020), deteriorándose en tres de los cinco municipios de la región del PDET, y solo uno, San José de Uré muestra mejoras importantes. Se señala en el estudio de desempeño institucional que en lo corrido de la implementación del A.F. no se aprecian resultados positivos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y fiscales de los municipios de la subregión, situación que dificulta la capacidad de articulación de las autoridades municipales con el Gobierno Nacional.

En el Sur de Córdoba, al igual que en Catatumbo, hay una percepción por parte de las comunidades de que un “centralismo en la implementación del A.F.” y “la ausencia de una política pública de largo plazo para su implementación”, así como de una “falta de socialización y pedagogía sobre el A.F. y sus contenidos”.

Respecto al sector seguridad, preocupa a la ST en el territorio el involucramiento de civiles en acciones propias de las fuerzas armadas, que pone en una situación de

mayor riesgo a sus habitantes y que contradice el espíritu del A.F. Es el caso de la puesta en marcha en 2019 de la “Red de Participación Ciudadana” para apoyar las tareas de la “Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles”, en busca de información proveniente de la ciudadanía para dismantelar estructuras criminales. Igualmente programas como “el que la hace la paga”, el cual, a juicio de los propios líderes, los pone en la mira de los actores armados, ya que cuando asesinan a alguno de ellos, se señala que podría ser “por ser informante” (El Espectador, 2020c).

El Gobierno Nacional ha creado iniciativas y programas paralelos al A.F. como el Plan de Acción Oportuna –PAO– y las Zonas Futuro (establecidas por el Gobierno a través del Decreto 2278 de 2019), así como el Plan de Intervención Integral –PEII– del Sur de Córdoba, que incluye a los municipios del PDET, excepto a Valencia. El Plan no obedece al concepto de seguridad integral establecido en el punto 3.4 en el Acuerdo sobre garantías de seguridad que corresponde a

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 con la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política (A.F. 3.4, p.77).

Adicional, como se ha sostenido en los informes generales de implementación de esta ST, preocupa que no está claro si hubo, y de qué forma, participación de las comunidades en la priorización de estas iniciativas.

El PEII cuenta con un Plan de Aceleración de PDET, que incluye para los municipios del Sur de Córdoba, 64 acciones en todos los pilares, excepto el relacionado con el derecho a la alimentación, que será desarrollado a partir de 2020. El mayor peso está en el Pilar 8, “Reconciliación, Convivencia y Paz” con acciones relacionadas con la participación política, la memoria histórica y el fortalecimiento organizativo con un marcado énfasis en mujeres, grupos étnicos y víctimas. Estas acciones en las que aparecen como responsables distintas entidades<sup>150</sup>, corren el riesgo de perder el enfoque y la participación comunitaria derivados del proceso de planificación en el PDET al ser incluidas en el PEII (Consejo de Seguridad Nacional, 2020a, p. 51).

El menor peso de las acciones está en el pilar 1 de “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”, que incluye la acción para la gestión en materia de levantamiento catastral y legalización de predios para todos los municipios de la zona futuro; por su lado el Pilar 6 sobre “Reactivación Económica” incluyó una acción en el municipio de Tierralta relacionada con el procesamiento de la yuca. Para los pilares de salud y educación, las acciones hacen referencia a la dotación y mantenimiento de centros de salud e instituciones educativas; y en materia de vivienda, agua potable y saneamiento básico, a los estudios y diseños de acueducto y alcantarillado para algunas veredas.

---

<sup>150</sup> La Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la UARIV y el Ministerio de Interior, entre otras.

En cuanto a la implementación del Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR– aprobado para la subregión, han sido aprobados 13 proyectos con fondos del OCAD Paz por \$124.698 millones de pesos (entre 2017 y septiembre de 2020). En el municipio de San José de Uré no ha sido aprobado ningún proyecto y en Tierralta está el mayor número (7). La mayor parte de los proyectos están dirigidos a la construcción y mejoramiento de vías (siete proyectos), entre los que se destacan dos por su alcance supramunicipal: (i) el mejoramiento de la vía entre Puerto Libertador y Montelíbano (\$29.033 millones) y; (ii) la construcción de vías de acceso al puente que intercomunica Valencia y Tierralta (\$23.132 millones). Frente a las obras por impuestos, se aprobó una en 2019, y está dirigida a la construcción y dotación del bloque de agroindustria, administración y urbanismo de la sede del SENA en Montelíbano, financiado por Cerromatoso, por un valor de \$8.793 millones de pesos.

De las obras PDET, 14 han sido entregadas en la región, por el valor de \$3.359 millones. La mayor parte de la inversión está concentrada en el municipio de Tierralta, al igual que sucede con los recursos del OCAD Paz. Las obras están dirigidas por partes iguales a la construcción y mejoramiento de vías, y a la construcción y mejoramiento de infraestructura educativa. Del total de obras, nueve fueron realizadas por las Juntas de Acción Comunal o las asociaciones de las mismas, lo cual ha permitido la participación comunitaria. Los municipios de San José de Uré, y Puerto Libertador registran la realización de una obra en cada municipio, ambas de mejoramiento de la infraestructura vial.

Respecto a la Hoja de Ruta Única –HRU– para la región, la Agencia para la Renovación del Territorio –ART– informó que a comienzos de diciembre de 2020 fueron realizadas jornadas de validación y diálogos preparatorios con las autoridades locales y las comunidades para orientar las líneas estratégicas de dicho instrumento, donde participaron delegados de los grupos étnicos Zenú y Embera Katío, representantes de grupos motor de los cinco municipios y de organizaciones de mujeres, comunidades afrodescendientes, PNIS y víctimas (ART, 2020). Mientras tanto, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– reportó que continuaban las estructuraciones de proyectos, mejoramiento de vías y mercados campesinos (CPEC, 2020, pp. 224-226).<sup>151</sup>

En cuanto a la reincorporación, la ST reconoce como positiva la creación de la Mesa Técnica para población reincorporada mediante decreto de la Gobernación de Córdoba (Sandino V, 2020), en tanto ayudará a la dinamización y fortalecimiento del proceso de reincorporación en la región, en particular en los municipios que hacen parte del PDET del Sur de Córdoba (Tierra Alta, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré), donde se encuentran la mayoría de los 81 excombatientes en proceso de reincorporación del departamento (Reunión de la ST con la Coordinadora Grupo Territorial Córdoba ARN, 2020).

---

<sup>151</sup> Después de la fecha de corte de este informe la HRU de la región Sur de Córdoba fue aprobada y publicada.

De acuerdo con información de la ARN en este departamento, el proceso de reincorporación ha sido de carácter individual y no colectivo. A pesar de que no existen cooperativas de economía solidaria, esto no significa falta de asociación de los excombatientes. Muchos de los proyectos individuales están conformados entre dos y siete personas, y todos cuentan con acompañamiento y asistencia técnica en articulación con el SENA y los programas de “emprende rural” y “agrosena” a nivel local, además de los convenios con Innpulsa y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– (Ibíd).

Frente a la reincorporación social, la ARN señaló que en articulación con la Universidad de Córdoba fueron otorgados 32 cupos para los excombatientes que adelantan el proceso de reincorporación en el departamento que incluye el cupo semestral para pregrado y la exoneración del pago de matrícula por periodo académico para varias carreras profesionales<sup>152</sup> (ARN, 2020).

En la implementación del punto 4 del A.F. en la región, se aprecia una centralización especialmente en lo relacionado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–, el cual priorizó cuatro de los cinco municipios del PDET.

Como ya lo ha señalado la ST, la articulación del PNIS con la Reforma Rural Integral se mantiene débil. De las 812 iniciativas marcadas con la etiqueta Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– en los PATR de las diez subregiones que tienen coincidencia geográfica con el PNIS, 18 corresponden al PDET Sur de Córdoba. De estas, 15 responden al Pilar 6, una al Pilar 1, una al Pilar 7 y una al Pilar 8 (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). De esta misma forma, fueron identificadas iniciativas del PATR, que respondieron al componente comunitario del Plan de Acción Inmediata –PAI–. En total, para el Sur de Córdoba fueron identificadas 138 iniciativas, de las cuales 51 responden al Pilar 3, 12 al Pilar 4, 70 al Pilar 6 y cinco al Pilar 7 (Ibíd).

293

En cuanto al funcionamiento y participación de las instancias de gestión y coordinación territorial que contempla el Decreto 362 de 2018<sup>153</sup>, vale la pena señalar que en el Sur de Córdoba ninguna de estas se reunió entre enero y octubre de 2020. El Consejo Asesor Territorial –CAT– se reunió en Montería tres veces durante el 2019.

---

<sup>152</sup> Ingenierías: ambiental, de alimentos, industrial, Mecánica, Sistemas, Medicina Veterinaria y Zootecnia; Licenciaturas: en Educación Infantil, Literatura y lengua Castellana, Educación Física, Recreación y Deporte, Lenguas Extranjeras con Énfasis en Inglés, Informática, Ciencias Sociales, Educación Artística-Música, Ciencias Naturales y Educación Ambiental; Acuicultura, Agronómica; Biología, Estadística, Física, Geografía, Matemática, Química; Administración en Finanzas y Negocios Internacionales, Derecho, Administración en Salud, Bacteriología y Enfermería (ARN, 2020).

<sup>153</sup> El Consejo Asesor Territorial –CAT– que tiene la función de “recoger las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA” (Art. 2.2.5.2.2.); las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP– que debe “articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA” (Art. 2.2.5.2.4) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento –CMES– debe “realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo –PISDA– y los Planes de Atención Inmediata” (Art. 2.2.5.2.5).

La Comisión Municipal de Planeación Participativa –CMPP– se reunió 12 veces en el 2019 y el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento no se reunió en 2019 (Ibíd).

Actualmente, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– está acompañando a la Gobernación de Córdoba para implementar un modelo de sustitución alternativo, “Hecho a la Medida” en los cinco municipios del PDET. La ST identifica una oportunidad de mejoramiento para la construcción de paz en la medida en que esta estrategia permite mayor involucramiento de las entidades territoriales y el sector privado, lo que podría impulsar un proceso de sustitución descentralizado acorde a las necesidades específicas de la región. Sin embargo, como ya lo ha advertido la ST, es todo un reto que buena parte de la responsabilidad recaiga sobre las entidades territoriales, pues estas en muchos casos tienen limitado su margen de maniobra al no contar con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo un programa de estos (ST, 2020). Además, en términos financieros, la estrategia dependerá en buena medida de los recursos disponibles de la DSCI.

Ante la inexistencia de buenas vías de comunicación hacia muchos de los municipios, los niveles de pobreza y la falta de conectividad en el departamento de Córdoba, ha propiciado que las entidades opten por ubicar sus sedes regionales principales en la capital del departamento, como sucede con las entidades del SIVJNR, las cuales no cuentan con presencia directa en los municipios, sino en Montería, lo que afecta su presencia en el territorio y la posibilidad de generar vínculos con las comunidades.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– tiene una “Casa de la Verdad” en Montería, desde donde opera para la región “Caribe Insular”. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– cuenta con un grupo de trabajo con sede en Montería. La Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– tiene un enlace territorial del Departamento de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva de la JEP que cubre los departamentos de Sucre y Córdoba. En el caso del Departamento de Atención a Víctimas –DAV–, tienen un enlace que atiende a los departamentos de la región Caribe -Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, La Guajira, Atlántico y César-. La sede de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– en Corozal también tiene cobertura en toda la región Caribe. En el Sur de Córdoba, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– hace presencia con puntos de atención en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. (UARIV, s,fc).

Este tipo de presencia hace que el relacionamiento entre el SIVJNR y las comunidades se perciba en el territorio como distante y, en muchos casos, como inexistente. Como es el caso de las comunidades étnicas más lejanas geográficamente, quienes no han tenido ningún contacto ni espacio de socialización con las entidades del Sistema (SRC 2 SC, s,f). Para muchos pobladores esta ausencia, comprendida también como una desarticulación entre la nación y el territorio, dificulta el acceso de las víctimas a los procesos que estas entidades desarrollan, trae como consecuencia la fragmentación en la información y produce

procesos ineficientes y ajenos a las necesidades de las comunidades (Líder 1 SC, 2020).

No obstante, los pobladores reconocen algunos intentos de relacionamiento. Varias organizaciones sociales en el territorio aseguran que antes de la pandemia fueron adelantados procesos de acercamiento con entidades del SIVJNR, especialmente con la CEV (Organización 1 SC, 2020), mediante la presentación del informe “Nosotras Resistimos”<sup>154</sup> y la realización de algunos diálogos entre la Comunidad Afro de Montelíbano y la CEV para llevar a cabo una entrevista colectiva que no pudo realizarse (SRC 1 SC, 2020). También hubo un acercamiento con la UBPD del que no se conocen avances, y algunos líderes mencionan que desde la Mesa Municipal de Víctimas de Tierralta existe un proceso de construcción de un informe para la JEP (Líder 3 SC, 2020; Líder 1 SC, 2020). Por esta misma línea, algunos funcionarios afirman que la JEP aún carece de suficientes mecanismos de divulgación en la región (Funcionario 2 SC, 2020). Situación que conduce a que varios líderes aseguran que el SIVJNR no se encuentra posicionado en este momento en el Sur de Córdoba (CORDUPAZ, 2020).

En particular, la no priorización de este territorio en los diferentes procesos que adelanta el SIVJNR, la falta de seguimiento de sus actividades en la región y el poco conocimiento de avances concretos sobre los temas presentados ante estas entidades, son vistos de forma negativa en la región (Líder 2 SC, 2020), lo que dificulta aún más que las víctimas logren reconocer la misión de cada una de las entidades y lo que significa su trabajo en términos de defensa de sus derechos.

295

En materia de atención y reparación para las víctimas, la ST conoció que, en el territorio, las personas reconocen las medidas de reparación y el trabajo de la UARIV, como los mecanismos para acceder a sus derechos, haciendo especial referencia en los retrasos que presenta la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011) y el cumplimiento de los compromisos anteriores a la firma del A.F. En el marco del proceso de restitución de tierras con el Sujeto de Reparación Colectiva –SRC– “Cabildo Quebrada Cañaveral” (SRC 2 SC, s,f), donde han habido avances con respecto a la demanda presentada en diciembre 2019<sup>155</sup>. De acuerdo con la Unidad de Restitución de Tierras –URT–, el trámite judicial continúa con un proceso de seguimiento y representación ante el juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería (Radicado URT No. DSC2-202016437, 2020).

A esta situación se suman dos elementos complejos. El primero son los problemas de articulación entre las entidades, los planes y proyectos, y el segundo es la baja implementación de la política pública para la reparación a las víctimas.

En relación con la UARIV, las comunidades afirman que la Unidad no tiene protocolos claros para la atención a las víctimas, o que estos no han sido adecuadamente

---

<sup>154</sup> Este informe se construyó con el acompañamiento de Caribe Afirmativo e incluye relatos de personas de varios municipios de la región (Líder 2 SC, 2020).

<sup>155</sup> En Córdoba fue radicada la primera demanda por restitución étnica. (Pérez, 2019)

socializados con las comunidades. Además, señalan que no existen rutas definidas para la exigibilidad de sus derechos y la información se encuentra centralizada en los cascos urbanos, situación que se hace aún más precaria por las distancias entre las zonas rurales y los centros poblados, que impide una comunicación fluida entre las víctimas y los funcionarios. En relación con la articulación entre las entidades del SIVJNR, a juicio de algunas organizaciones en el territorio, en la región no se identifican los engranajes entre estas, y no pareciera fluir las comunicaciones a su interior (CORDUPAZ, 2020).

Las fisuras entre las diferentes entidades responsables se convierten en barreras para el acceso a los derechos de las víctimas, haciendo cada vez más complejo su legítimo interés de ser reconocidos y reparados en el marco del A.F. Sobre este punto, la ST insiste que, más allá de las especificidades de los mandatos de las entidades, es necesario la coordinación de sus acciones para atender aquellos componentes de la implementación en los cuales hay encuentros entre las entidades, sea en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, el reconocimiento de verdad y responsabilidad sobre los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, o en la reparación a las víctimas.

En relación con la articulación de los procesos de reparación en el territorio con el PDET, la Procuraduría General de la Nación –PGN– informó a la ST, que no tenía la información necesaria para establecer el grado de apoyo real de la implementación del A.F. a la política de reparación a víctimas que se encontraba en curso, más allá del impulso para la extensión de su vigencia (PGN, 2020). Además, otros compromisos como el enfoque reparador de los PDET y la necesidad de articulación entre las iniciativas de los PATR con las medidas de reparación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC– aún no tienen claridad, a pesar de las sinergias reportadas por la ART y la UARIV en los territorios.

En este sentido, en la subregión PDET del Sur de Córdoba hay una baja articulación entre las iniciativas de los PATR y los Planes de Desarrollo Municipal –PDM–. Lo que refleja que en dos municipios (Montelíbano y Puerto Libertador) de los cinco que hacen parte del PDET, incorporan en promedio de 15% del total de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional en los temas de reconciliación en el Plan Municipal de Desarrollo. En los tres restantes (Valencia, San José de Uré y Tierralta) no incluyen, en el PDM, relaciones significativas con las medidas propuestas en los PATR (ARN, 2018). En cuanto a los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR– y su articulación con los PDM también es baja: Montelíbano y Puerto Libertador toman en cuenta apenas un 3% de iniciativas con carácter de género y fortalecimiento organizativo de colectivos a nivel local en el componente que corresponde a reconciliación y construcción de paz. (ARN, 2018)

Varios de los líderes de los SRC de la región manifiestan que tras los procesos participativos de los PATR en el marco del PDET, las dinámicas se han modificado y no se han garantizado espacios de participación, ni se han observado avances en la reparación colectiva, lo que se traduce en insatisfacción de las comunidades (SRC 1

SC, 2020). Para la ST, la manifestación expresa y pública de algunos mandatarios locales de tener disposición e interés por implementar los puntos del A.F. en aquellos aspectos que son de su competencia, es un avance para su implementación. Siendo un avance positivo a nivel local y que genera oportunidades para avanzar en los temas de víctimas en la región (CORDUPAZ, 2020). Un ejemplo, es la firma de la Ordenanza No. 0017 de 2020 que implementa una política pública de Defensa de los Derechos Humanos para el departamento de Córdoba, mediante la cual se envía un mensaje de garantía por los derechos humanos y la construcción de paz (Burbuja Política, 2020). Otro de los aspectos a señalar es la inclusión de programas y proyectos para víctimas que no atienden el espíritu del A.F., como el caso de los Planes Especiales de Intervención Integral, que, en el Sur de Córdoba, si bien hay un componente de reparación de víctimas en los anexos, incluido en las iniciativas PDET, no hay claridad de estos componentes, además no hay indicadores de medición y tampoco explica, la forma en que las medidas adoptadas acelerarán la implementación del PDET<sup>156</sup>.

Al mismo tiempo en estos anexos, aunque se encuentran diversas medidas del pilar 8 del PATR en temas de memoria histórica, incidencia, enfoque étnico y de género, capacitación y fortalecimiento organizativo, no es posible establecer el aporte de la realización de estas actividades al cumplimiento de los objetivos de este pilar ni a su aceleración respecto a los planes operativos ni estratégicos de la UARIV y su contraste con el Plan Marco de Implementación –PMI–. Tampoco queda claro para la ST, cuál fue el mecanismo utilizado para determinar su priorización, ni la participación de las comunidades en estas decisiones. (Presidencia de la República, 2020b).

297

En la región hay rezagos en la implementación de la política pública para víctimas. A 30 de septiembre de 2020, el Sur de Córdoba tenía 123.1520 víctimas, lo que equivale al 45% de su población total. Hasta la fecha han sido aprobados cuatro planes de retorno y reubicación, y reconocidos siete sujetos de reparación colectiva (seis de ellos étnicos)<sup>157</sup> de los cuales, solo el plan del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de San José de Uré tiene algún avance en la fase de implementación del PIRC (UARIV, 2021). Empero, los retrasos en la reforma a la Ley 1448 de 2011, junto a la falta de una política clara para el fortalecimiento y mejoramiento de los procesos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones, restituciones y rehabilitación, han hecho que los avances no sean significativos en esta región del país. Por el contrario, vistas desde sus diferentes aristas, esta política no tiene una buena valoración en la región.

---

<sup>156</sup> En concreto, se incluye la medida: “Incremento del nivel de organización y gestión de las víctimas en programas y proyectos pertinentes para su reparación integral” para los municipios de Montelíbano, San José de Uré, Puerto Libertador y Tierralta (fuente), y se mencionan 3 medidas en “Atención a población desplazada y víctima” asociadas estrictamente con la formalización de libretas militares para el municipio de Montelíbano (Presidencia de la República, 2020b).

<sup>157</sup> Los SRC reconocidos son: Corregimiento de Villa Nueva Municipio de Valencia (no étnico), Comunidad Afro del municipio de Montelíbano, Consejo Comunitario de San José de Uré, Cabildo Quebrada Cañaveral, Cabildo Mayor del Resguardo Karagaby, Cabildos unidos del Alto Sinú y la Asociación de Cabildos Mayores Embera Katío del Alto Sinú.

En el territorio fueron identificados por la ST al menos tres aspectos particularmente complejos para este tema. En primer lugar, un reemplazo de la obligación del Estado en su conjunto, de ejercer acciones de prevención frente a la violencia y el actuar delictivo de los actores armados, por una acción reactiva a partir de labores de atención humanitaria a emergencias circunscrito a la Ley 1448 de 2011 (Verdad Abierta, 2020c). Este tipo de intervenciones de carácter reactivo y no preventivo pone un excesivo peso en elementos de la política para víctimas. Esta forma de proceder, además, ha puesto en evidencia que el aspecto de la política tampoco se encuentra suficientemente habilitado para responder adecuadamente a las víctimas de desplazamiento forzado, que vienen soportando actualmente la arremetida de los actores armados en los municipios de San José de Uré, Valencia, Tierralta, Montelíbano y Puerto Libertador. En este sentido, existen precariedades en atención a la población desplazada en los municipios, por falta de infraestructura institucional (¡PACIFISTA!, 2020).

Un segundo elemento de la política son los retrasos en las reparaciones colectivas, en particular por la lentitud con la que se vienen desarrollando los procesos con los sujetos de reparación. Casos como el de SRC de “Villa Nueva de Valencia”, quienes llevan 8 años esperando algún tipo de avance, o el de la comunidad indígena de Santafé en Puerto Libertador, que no ha logrado aún su reconocimiento como SRC, demostrando las dificultades a las que se han expuesto las víctimas para acceder a sus derechos (CORDUPAZ, 2020).

En tercer lugar, existen en la región preocupaciones alrededor de los procesos de restitución de tierras, particularmente, lo relativo a los “segundos ocupantes” (CORDUPAZ, 2020). Ante un contexto en el que se debate en el Congreso de la República modificaciones a este apartado de la Ley (Proyecto de Ley 020 de 2019) en las que se beneficia a estos “segundos ocupantes” y a los denominados “terceros de buena fe”, las certezas sobre las posibilidades de acceder por esta vía a la legalización de los predios que les corresponden son aún mayores.

Hay un desgaste de las víctimas frente a la política, que, pese a los anuncios del Gobierno Nacional sobre mejoramientos a los procesos de atención y reparación, no evidencia cambios sustantivos en el territorio. Ante los retrasos y preocupaciones, existe un panorama hostil y difícil para las víctimas, quienes tienen bajas expectativas por lo que pueda hacer el SIVRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas –SNARIV– para cambiar sus condiciones de violencia actual, haciendo más compleja la implementación de este punto del A.F.

Respecto a los Consejos de Paz en esta zona PDET, la consolidación de los mismos se ha dado de manera diferenciada. El rol de la sociedad civil ha sido fundamental para su dinamización y ampliación, tal como lo aseveran fuentes consultadas por esta ST (SRC 1 SC, 2020; Líder 3 SC, 2020). La conformación previa de los Consejos de Derechos Humanos facilitó la conformación de los Consejos de Paz, tras la aprobación de su normatividad en el Decreto Ley 885 de 2017. El impulso continuó por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– para la

conformación de estos espacios, con el apoyo de otras organizaciones como Cordupaz, USAID y OIM.

También hubo un apoyo por parte de varias instituciones y organizaciones para que los Consejos de Paz o de Derechos Humanos pudieran continuar con sus labores en el contexto de la pandemia. La ST resalta, los seminarios de participación promocionados por la Universidad Externado, los cursos de Cultura Democrática por parte de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– y el programa de fortalecimiento y alfabetización digital para líderes de los Consejos por parte de la OIM. Sin embargo, la ST reitera los problemas como la falta de una financiación por parte del Estado, las condiciones de seguridad -como se ha mencionado previamente- que afectan la participación de las comunidades.

### 3. PRESENCIA DE ECONOMÍAS ILEGALES

El Sur de Córdoba, por su ubicación geográfica y riquezas naturales es un escenario para la habilitación de rutas de transporte y puntos de exportación del clorhidrato de cocaína, que allí se siembra y se produce, convirtiéndolo en un “puerto” ideal para este negocio. En la región hay minas de oro y yacimientos de níquel y cobre, lo cual aumenta el interés de los actores armados por tener presencia y dominio territorial (Caribe Afirmativo, 2020). En 2019, en el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca estaba sembrada el 80% de coca, sumando cerca de 7.990 hectáreas, lo que representa casi un 5% del total del país (La Liga Contra el Silencio, 2019).

299

Algunos de los líderes sociales entrevistados por la ST, refieren a una hipótesis que podría estar detrás de las disputas en esta región y que explicarían comportamientos recientes de algunos actores armados que buscan más que el reclutamiento de familias campesinas para el cultivo de coca, es el “vaciamiento” del territorio mediante continuos desplazamientos forzados.

Otra fuente de conflictividades que ha afectado de tiempo atrás esta región ha sido la operación de grandes empresas mineras allí. Las actividades de prospección y exploración minera (en particular del cobre) también generan preocupación en las comunidades sobre el futuro uso del territorio, e incluso conflictos por las condiciones de acceso a la región en el marco de tales actividades (¡PACIFISTA!, 2020).

En cuanto a la presencia de cultivos de uso ilícito, en 2019, fueron reportadas 2.881 hectáreas en los cinco municipios de Córdoba que componen el PDET (Montelíbano, Tierralta, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia) en los cuales con, respecto a 2018, hubo una disminución del 37,8% en el número de ha registradas (4.636) (Observatorio de Drogas de Colombia 2019). A octubre de 2020, habían sido erradicadas forzosamente 1.616 hectáreas en Córdoba (El Tiempo, 2020a), práctica que ha llevado a que se generen enfrentamientos entre los campesinos y la fuerza pública. A pesar de la presencia del PNIS en la subregión, hay reportes que indican que familias inscritas han tenido que desplazarse a sembrar o raspar coca a otras zonas ante los retrasos en los pagos y en la puesta en marcha de los proyectos

productivos (FIP, 2020a). De hecho, como ya lo advirtió la ST (2020) en su Séptimo Informe de Verificación, existe un alto riesgo de resiembra pues hay incentivos criminales para mantener los cultivos o volver a sembrar y existe el riesgo de que los campesinos coccaleros se trasladen a otras economías ilícitas como la minería ilegal.

Además de la presencia de cultivos, la región es importante para otros eslabones de la cadena del narcotráfico por lo que la disputa armada en esta se da por: (i) “el control de las zonas de cultivos de coca y procesamiento de clorhidrato de cocaína”; y (ii) “las rutas, que van desde los laboratorios o cocinas, hasta los puntos de exportación ubicados en los municipios de Canalete, Los Córdoba, Moñitos y Puerto Escondido” (Trejos & Badillo, 2020).

La minería ilegal también es una actividad importante. De ahí que, la confrontación armada en la región no se limite a la disputa por el control del negocio del narcotráfico. Como mencionó la ST en su Séptimo Informe de Verificación, Córdoba es el cuarto departamento más afectado por la explotación ilegal de oro de aluvión (El Tiempo, 2019). La ausencia de un marco regulatorio que contemple las particularidades de la región “ha estimulado la presencia y consolidación de economías ilícitas que incluye acciones de grupos armados, quienes controlan franjas en los bordes de los ríos y han dispuesto maquinaria en estos lugares para la extracción” (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 74, citado en Fundación Alboan & CINEP/PPP, 2019, p. 17).

En términos de la implementación del A.F., y la construcción de paz, la presencia de economías ilegales como la minería y los cultivos de uso ilícito son un obstáculo en la medida en que están ligadas directamente con el narcotráfico y los grupos armados que lo controlan. Además, ante los incumplimientos del Gobierno en la implementación de programas de sustitución de cultivos, existe el riesgo de que los campesinos coccaleros se trasladen a otras economías ilícitas.

#### 4. EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

La emergencia sanitaria asociada a la pandemia por COVID-19 ha impactado los cronogramas y el desarrollo de las actividades de implementación del A.F. Algunos de los impactos están relacionados con las condiciones estructurales que favorecen la existencia del conflicto armado en el país. Uno de los impactos más visibles ha sido el accionar de grupos armados “para diversificar las acciones delincuenciales armadas y expandir su influencia” (Garzón Vergara, y otros, 2020).

Además, las dinámicas de las economías ilegales en el territorio podrían fortalecerse con el aumento de procesos de deforestación o de minería ilegal, así como las cadenas de contrabando y narcotráfico. De igual forma, los períodos prolongados de aislamiento obligatorio, afectaron el cierre de vías y los límites en el tránsito terrestre y aéreo (Garzón Vergara, y otros, Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto, 2020). En el caso del Sur de Córdoba, hubo un incremento de oportunidades para las acciones violentas, la victimización en el territorio, y la precarización en las condiciones de las familias afectadas por el desplazamiento forzado y el abandono de sus tierras. En este sentido, el Comité Permanente para la

Defensa de los Derechos Humanos –CPDH– de Córdoba señaló que algunos líderes sociales vienen recibiendo amenazas porque los grupos armados saben que quedaron confinados en sus casas y los escoltas no están presentes de manera permanente, mientras otros líderes de la región explican que los “Caparros” han aprovechado la pandemia para posicionarse y tomar el control territorial, siendo ellos los que hacen el control sanitario, permitiendo la entrada y salida de la gente, proveen alimento a las comunidades y hasta reparten mercados”, a la vez que continúan con sus acciones delictivas (El Espectador, 2020c).

Los altos índices de pobreza propician que los impactos sean mayores. En efecto, mientras el Índice de Pobreza Multidimensional medido por el DANE para los centros poblados y la población rural dispersa de todo el país en 2018 era de 38,6%, en los municipios de la subregión alcanzaban casi el doble: 67% para Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré; 65% para Valencia y 73,7% para Tierralta. Con la llegada de la pandemia, las cifras de pobreza aumentaron, lo cual puede explicar que, durante el 2020, las solicitudes de ayuda humanitaria e indemnizaciones hayan aumentado; la acción del Estado se concentró en la entrega de 3 mil cartas de indemnización (CORDUPAZ, 2020), lo cual es un salvavidas temporal para miles de familias.

Por parte de las organizaciones sociales y de víctimas, en especial los SRC, se resalta el incremento en las dificultades de comunicación e interlocución de las comunidades con la institucionalidad debido a las medidas de confinamiento, especialmente por las deficiencias en términos de acceso y conexión de los territorios. Sobre este aspecto, el SRC del Resguardo Quebrada Cañaveral menciona que la pandemia evidenció las falencias de conectividad en los territorios y agravó las dificultades para el relacionamiento con entidades del Estado, inclusive con las del SIVJNR (SRC 2 SC, s,f). Por su parte, la FIP asegura que la pandemia significó una disminución en la difusión y visibilización de la labor de estas entidades (Organización 1 SC, 2020).

Los excombatientes también han sido afectados por la pandemia. El departamento de Córdoba forma parte del nodo Noroccidental, que en el estudio del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– FARC sobre los impactos de la pandemia del COVID-19 encuentra que se presentaron una serie de afectaciones a los proyectos productivos, incluyendo la disminución de los ingresos de las asociaciones de economía solidaria conformadas por excombatientes, debido a que los proveedores en la zona que realizan el proceso de construcción y adecuación de infraestructura estaban por fuera del territorio y no podían desplazarse por restricción de actividades no vitales, disminuyendo la operatividad de los proyectos productivos (CNR FARC, 2020).

En lo relacionado con el PNIS, la implementación del PAI en el marco de la emergencia sanitaria empeoró la situación para los campesinos en la medida que ralentizó el pago a las familias y la entrega de insumos para los proyectos de seguridad alimentaria contemplados en el PAI Familiar. También fue suspendido buena parte del personal contratado para la asistencia técnica (Lopera, 2020). La

agudización en los retrasos en el cumplimiento del PAI familiar aumenta la incertidumbre de las comunidades y la desconfianza de los campesinos hacia el programa y hacia el Gobierno Nacional.

## 5. ASPECTOS FISCALES DE LA IMPLEMENTACIÓN

### *Costos y presupuesto para la implementación*

De acuerdo al documento CONPES 3932 de 2018<sup>158</sup>, la inversión para la implementación del PDET del Sur de Córdoba fue estimada inicialmente en \$4,19 billones durante 15 años. La HRU estimó el valor en \$3,9 billones, 7% menos, que la estimación inicial para el mismo periodo de tiempo. Sin embargo, la HRU usó criterios diferentes a los establecidos en el CONPES. Los costos de la implementación por sector son los siguientes:

**Tabla 1. Costos de la implementación por sector, en la región PDET Sur de Córdoba según la HRU.**

Sector	Costos indicativos (Millones de pesos)	Costos Recurrentes (Millones de pesos)
Agricultura y desarrollo rural	\$64.258	
Salud y Protección Social	\$11.291	\$15.400
Minas y Energía	\$144.740	
Educación	\$726.545	\$568.840
Ciencia, Tecnología e Innovación	\$2.699	
Transporte	\$945.939	
Trabajo	\$45.255	
Interior	\$152	
Vivienda, Ciudad y Territorio	\$1.033.970	
Inclusión Social y Reconciliación	\$11.208	
<b>Total</b>	<b>\$3.286.058</b>	<b>\$584.240</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la HRU para la subregión Sur de Córdoba.

El costo de la implementación en la región de Sur de Córdoba será financiado por ocho fuentes de financiación: el Presupuesto General de la Nación –PGN–, Inversión,

<sup>158</sup> “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”.

el Sistema General de Regalías –SGR– (OCAD ordinarias, OCAD regional), SGR-OCAD PAZ, Sistema General de Participaciones –SGP–, recursos propios de la Entidad Territorial, Bolsa Paz, Obras por impuestos, recursos de Cooperación y sector privado.

La HRU estimó el cupo presupuestal sectorial, que es el monto anual de recursos disponibles de las ocho fuentes de financiación. Según la HRU, para el 2021 hay un cupo presupuestal de \$385.962 millones, lo que representa el 7% del total del cupo programado a 15 años.

La ST evidenció que en la región Sur de Córdoba el cupo presupuestal anual se estimó por fuente de financiación, a diferencia del Catatumbo donde se hizo por sector. Este aspecto añade un reto para comparar información entre subregiones, pero permitirá conocer en el futuro el nivel de ejecución por fuente y si hay algunas que tengan mayores presiones para cumplir con los compromisos fiscales de la implementación.

**Tabla 2. Fuentes de Financiamiento (millones de pesos) Subregión Sur de Córdoba**

Fuente	Total	Porcentaje del cupo asignado a 2021
PGN Trazador Presupuestal (Asociado a PDET)	\$810.251	7%
Obras por impuestos (PDET/ZOMAC)	\$152.816	9%
Bolsa Paz	\$175.872	7%
OCAD Paz (PDET)	\$263.242	10%
Ordinarias (PDET)	\$234.706	9%
Recursos Propios (PDET)	\$287.745	6%
SGP (PDET)	\$3.563.147	6%
Cooperación (PDET)	\$157.077	7%
Privados (PDET)	\$25.961	7%
<b>Total</b>	<b>\$5.670.815</b>	<b>7%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la HRU para la subregión del Sur de Córdoba.

La ST evidenció que de manera agregada no hay presiones fiscales para la implementación, pues el cupo presupuestal es 73% mayor al costo total de la implementación. No obstante, no es posible conocer si hay sectores desfinanciados porque los costos fueron estimados por sector, pero, el cupo presupuestal se estimó por fuente de financiación y no reporta cuánto será asignado a cada sector.

Con la información de la HRU tampoco es posible conocer si habrá presión presupuestal sobre fuentes de financiación en el futuro.

### *Ejecución de los recursos y proyecciones para el 2021*

La ST encontró dificultades para realizar seguimiento al gasto ejecutado. En primer lugar, la subregión del Sur de Córdoba es la única que, en la página de la ART, no cuenta con los documentos de las sesiones institucionales<sup>159</sup>, que son clave para rastrear la ejecución de recursos. En segundo lugar, porque la HRU de esta subregión se publicó en enero de 2021, y no ha transcurrido tiempo de su implementación por lo que no es posible comparar con años anteriores. Además, la información reportada por la ART para los PDET, como ya se dijo, está dispersa en notas de prensa, en las listas de los proyectos que se han ejecutado/aprobado por cada una de las estrategias, y en informes. La falta de información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del presupuesto general de la nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos. Es así que la ST considera necesario superar los retos en materia de información desde la HRU hasta la presentación de los resultados, para que los recursos puedan gestionarse de manera eficiente.

La ART (2020) reportó que la inversión ejecutada en esta región desde 2018 fue de \$97.167 millones, el 2,51% del costo total de la implementación en 15 años. Si en los años restantes de implementación se invirtiera a este ritmo, se lograría alcanzar un 19% del costo total estimado por la HRU (\$728.753 millones de \$3,9 billones); la ST advierte que, a este ritmo de desembolso, se necesitarían 65 años adicionales a los 15 estimados inicialmente para cubrir la implementación en la región PDET. Este cálculo lineal se hace para mostrar la necesidad de acelerar el desembolso de recursos en los próximos años, para cubrir un mayor nivel de ejecución de los proyectos de implementación en el horizonte planeado.

Por otro lado, la ST verificó los recursos involucrados en las inversiones más importantes de 2020. En total se hizo entrega de cuatro Obras PDET con una inversión de \$1.446 millones. La ST evidenció que el 2020 fue el año en el que se entregaron menos obras PDET desde 2018 y en que se invirtieron menos recursos en esta estrategia. El OCAD PAZ aprobó cinco proyectos por un valor de \$38.955, a ser financiados con recursos del SGR, aunque la ST no encontró el estado de ejecución de estos recursos pues no es posible conocer la fase de implementación en la que se encuentran los proyectos. Por otro lado, a través de la estrategia “proyecto integrador” se aprobaron \$1.485 millones para un proyecto que se ejecutará en 2021. Por la estrategia de Obras por impuestos no se encontraron proyectos en 2020. Tampoco se encontraron convenios de cofinanciación.

---

<sup>159</sup> Las sesiones institucionales son espacios de diálogo y articulación institucional en las que los representantes de las entidades nacionales, las autoridades locales y la cooperación internacional se reúnen para revisar avances y continuar impulsando la implementación de los PDET (ART, 2020).

Más allá de las obras aprobadas en 2020 que deben ejecutarse en 2021, y la financiación mencionada en la HRU, la ST no encontró un documento detallado con la planeación para ejecutar los recursos presupuestados en 2021.

### Oportunidades de Mejoramiento:

- La ST considera importante que las intervenciones del Estado estén dirigidas al cumplimiento de los compromisos del A.F., para así aportar a la integralidad en su implementación y lograr sinergias entre las entidades responsables. Una intervención con énfasis en las acciones militares, ya probada y con pocos resultados, deteriora la confianza y la legitimidad de las comunidades hacia el Gobierno Nacional, y hace aún más complejo avanzar en las transformaciones estructurales que se requieren en el territorio.
- La ST considera importante que el Gobierno Nacional reconozca y valide las agendas regionales construidas por las organizaciones sociales y comunitarias, las cuales reflejan las expectativas y proyectos de sus habitantes, y les permite direccionar el modelo de territorio que quieren habitar, significa mantener abiertos los canales de comunicación, los espacios de participación y de toma de decisiones, particularmente en el proceso de construcción y validación de la HRU.
- La presencia de las nuevas entidades del A.F. en el territorio es un elemento necesario para que las comunidades puedan conocer sus mandatos, hacerse partícipes de los procesos y ver materializados sus derechos. Esto debe representarse también en las capacidades técnicas y tecnológicas instaladas en los territorios para el cumplimiento de compromisos y en la generación de alternativas de comunicación, que compaginen con la cultura y cosmovisión de las comunidades, especialmente las étnicas.
- La ST considera necesario contar con información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, pues la dispersión de información crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos.

## FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F. PDET PACÍFICO MEDIO

El Pacífico Medio colombiano ha sido una de las regiones más marginadas y afectadas por el conflicto armado en el país<sup>160</sup>. Allí se han presentado todos los hechos victimizantes conocidos durante el conflicto, siendo más acentuado el desplazamiento forzado el cual ha recaído especialmente sobre comunidades indígenas y afrodescendientes (ST, 2020). Esta zona PDET cuenta con altos índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, amplias brechas de desigualdad, presencia de múltiples organizaciones criminales, conflictividades sociales y condiciones geográficas difíciles, factores que en su conjunto han facilitado el desarrollo de economías ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal y la explotación de recursos naturales.

La disputa actual por el territorio del pacífico colombiano se remonta al siglo pasado cuando el país comenzaba a abrirse paso en la economía y el mercado mundial. Hoy en día, con la reciente ampliación del Puerto de Buenaventura, no ha existido una concertación adecuada con las comunidades de este territorio que ha dado lugar a numerosos reclamos y conflictos para la preservación de las tierras, la cultura y las tradiciones de los habitantes. Además, los municipios que conforman este PDET son en su mayoría de categoría 6, financiados principalmente por las transferencias nacionales con grandes dificultades para brindar los mínimos servicios sociales a sus habitantes. A su vez, estos municipios enfrentan importantes desafíos relacionados con la corrupción, situación en la que algunos de sus mandatarios se han visto involucrados y que afecta gravemente el erario<sup>161</sup> (Crisis Group, 2019).

306

Además, en esta región se han tejido numerosos conflictos locales entre las mismas comunidades. La convivencia pacífica entre comunidades indígenas, negras y campesinas, ocasionalmente se ha visto interrumpida por las diferencias entre pueblos en torno a los límites de los territorios que habitan. Conflictos acentuados por intereses foráneos y liderazgos cooptados los cuales generan mayores obstáculos para la resolución justa y equitativa de este tipo de conflictos (Defensoría del Pueblo, 2016).

---

<sup>160</sup>El PDET Pacífico Medio está conformado por la zona rural del distrito de Buenaventura del departamento del Valle y tres municipios del departamento del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí. Su población es mayoritariamente étnica. De comunidades indígenas se destacan el pueblo Wounan en cuenca del bajo San Juan, Embera en la cuenca del río Naya, Eperara Siapidara y, los pueblos Nasa e Inga. Entre las comunidades afrocolombianas organizadas se encuentran: el Proceso de Comunidades Negras Yurumanguí, Mayorquín, Bajo Calima, Raposo y Mayor Anchicayá, articulados con los consejos comunitarios de Guaimía, Agua Clara y Cajambre del Distrito de Buenaventura Independientes Consejo Comunitario (CC) La Sierpe, CC Zacarías, CC Ladrilleros, CC La Plata y el CC Naya. Consejos Comunitarios por veredas CC Córdoba y San Cipriano, CC de Cisneros-Pacífico Cimarrón, CC de Palmera, CC San Marcos, CC de Llano Bajo y CC Alto y Medio Dagua. (La Silla Llena, 2019).

<sup>161</sup> En la última década cuatro alcaldes de Buenaventura han sido investigados o condenados por presuntos hechos de corrupción (Semana, 2018).

## 1. CONTINUIDAD DE LA VIOLENCIA EN LOS TERRITORIOS Y PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

Aunque esta región ha sido históricamente afectada por el conflicto armado y la firma del A.F. redujo la intensidad de la violencia, ésta persiste. La Defensoría del Pueblo en su informe 'Problemática Humanitaria en la Región Pacífica Colombiana' de 2016, identifica tres elementos que han contribuido a ello: (i) la concepción de la región como un territorio marginal, (ii) la acción de las élites a partir de una relación extractivista sin considerar sus características sociales y culturales, (iii) un modelo de desarrollo enfocado en la privatización y la inversión transnacional que no atendió los requerimientos y las demandas sociales, sino que agravó la inseguridad económica de la región (CEV, 2020e).

En esta zona PDET, persisten conflictos en los territorios, problemas asociados a la implementación del A.F, así como la emergencia y la reorganización de nuevos grupos en disputa. Todos estos son factores que han reproducido dinámicas que favorecen cierto tipo de violencias en los territorios (CODHES, 2020c). Las afectaciones principales incluyen el reclutamiento forzado, amenazas, el desplazamiento forzado. De acuerdo con cifras de CERAC, en los municipios de la región se han presentado 16 asesinatos en hechos de violencia política desde la firma del AF. Según datos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV–, entre 1984 y 2017 fueron desplazadas 259.659 en Buenaventura, 21.122 en López de Micay, 21.195 en Timbiquí y 18.220 en Guapi.

Los factores de amenaza y el riesgo de las comunidades provienen tanto de la actividad violenta de los grupos armados, como de “los procesos que adelantan los líderes y lideresas, encaminados a superar las condiciones estructurales que son finalmente las que alimentan y perpetúan el conflicto armado, que no se supera aún pese al Acuerdo de Paz firmado” (Verdad Abierta, 2020a). En esta región confluyen múltiples grupos armados como el Clan del Golfo, 'Los Pelusos' (El Tiempo, 2020), estructuras del ELN como el Frente de Guerra Suroccidental el EPL, el Frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico (CODHES, 2020a).

Desde 2018, la Defensoría del Pueblo ha emitido múltiples Alertas Tempranas sobre la situación de seguridad en el Pacífico Medio. El municipio de Guapi fue incluido en la Alerta Temprana N° 026-18, mientras que López de Micay fue priorizado en las Alertas N° 026-18 y N° 050-18, junto a Buenaventura en esta última. Estas alertas advierten “una escalada mayor en la violencia y en la confrontación entre los diferentes grupos armados, a lo largo y ancho de Cauca” (Verdad Abierta, s.f.a), y la emergencia de nuevos actores armados en las zonas. Esas situaciones de riesgo se materializaron y la Defensoría del Pueblo emitió nuevamente una Alerta Temprana en el segundo semestre de 2020 para los tres municipios del Pacífico caucano, en la cual se advierte sobre la “confrontación armada entre grupos armados ilegales (...), el entramado de economías ilícitas que emergen como resultado de un abandono institucional histórico” y situaciones vinculadas al desplazamiento forzado de la

población, reclutamiento forzado, amenazas y agresiones, y violencias basadas en género (Alerta Temprana N° 033-2020, p. 14).

A su vez, la continuidad de la violencia también es un factor limitante para el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC. Según el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– FARC, la falta de garantías de seguridad es la principal preocupación y el mayor desafío que enfrenta el proceso en el Pacífico Caucaño. En esta zona PDET, especialmente en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, la dinámica del proceso de reincorporación ha sido impactada por la presencia de grupos armados (Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en el Suroccidente, 2020).

Las afectaciones a las personas en reincorporación en esta zona, incluyen homicidios, amenazas y desplazamientos forzados. Desde la firma del A.F hasta el 19 de noviembre de 2020, cinco excombatientes han sido asesinados en este PDET: dos en Buenaventura y tres en Guapi (El Espectador, 24 de noviembre de 2020d). Los excombatientes que residen en los municipios del Pacífico caucaño están amenazados en la zona rural y en las cabeceras municipales por los grupos armados con presencia en la región. Esta situación de inseguridad ya ha afectado el proceso de reincorporación socioeconómica que se adelanta en la región: a raíz de algunas de estas amenazas en la zona alta del Río Timbiquí y Guapi en donde se desarrollaban proyectos productivos, los excombatientes se desplazaron forzosamente hacia las cabeceras municipales. Incluso, pese a múltiples intentos de los excombatientes por asociarse para el desarrollo colectivo de proyectos productivos, se paralizaron los procesos de creación de cooperativas de economía solidaria con reincorporados de los frentes 29 y 60 de las antiguas FARC (Ibíd).

308

La persistencia del conflicto también afecta el trabajo territorial del CNR FARC. De acuerdo a lo informado por su enlace a la ST, el equipo del Cauca fue objeto de amenazas por parte de grupos armados. Por temor a la materialización de estas amenazas, el equipo no trabaja presencialmente en estos tres municipios debido a que la seguridad no está garantizada ni siquiera en las cabeceras municipales. La falta de garantías de seguridad es el principal responsable de que la asistencia técnica que debe brindar el CNR esté estancada, pero también que las formas asociativas no prosperen (Ibíd).

Dos de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, incluyen a los excombatientes en proceso de reincorporación como población en riesgo: la AT N° 050 de 2018 para López de Micay y Buenaventura y la AT N° 033 de 2020 para los tres municipios del Cauca. En esta última Alerta, la Defensoría señala que la situación de riesgo para los excombatientes proviene de “su exposición ante amenazas y presiones de los actores armados ilegales fuente de amenaza”, el “contexto de profunda vulnerabilidad” y “la limitada oferta de programas dirigidos a antiguos mandos medios, aspecto que puede incentivar posible reincidencia” (Defensoría del Pueblo, AT N°033 de 2020, p. 5).

## 2. CENTRALISMO Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL TERRITORIAL. LÍMITES EN LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La cultura y la concepción del vivir en el desarrollo de estas comunidades, en su mayoría étnicas, difiere de forma importante de la visión que prevalece en el resto del país. En particular, las concepciones sobre el uso del territorio y la preservación del medio ambiente, han sido un factor para la persistencia de múltiples violencias en la región, especialmente propiciadas por el choque de intereses los actores presentes en el territorio en busca de rentas, sean. Estas comunidades del pacífico entienden el desarrollo como un mejor vivir según sus usos y costumbres, por lo cual las relaciones no necesariamente son mercantiles, y por el contrario, están relacionadas con formas alternativas de subsistencia como las economías propias y la soberanía alimentaria (FIP, 2019). Comprender estas diferencias resulta fundamental para lograr preservar y respetar las opciones de estas comunidades en busca de su bienestar en armonía con el medio ambiente

De ahí que incorporar el enfoque étnico en la implementación del A.F., no solo significa poner en marcha fórmulas de participación y concertación con los pueblos étnicos e incluirlos en sus planes y programas. Implica también modificar visiones sobre las formas de ver, entender y habitar los territorios y, con ello, sus maneras de relacionarse con la institucionalidad. En el caso del Pacífico Medio, requiere adentrarse en la cualidad anfibia que tiene la manera en que sus pobladores usan el territorio, y en la estrecha relación entre campo-poblado que caracteriza su cotidianidad. Esta relación, señala la FIP(2019) “se da, entre otras cosas, por los vínculos en términos de redes sociales de apoyo, los desplazamientos forzados de población rural que reproducen en las zonas urbanas muchas de las dinámicas que traen de sus territorios de origen, o los vínculos económicos que generan los circuitos de producción, comercialización y consumo de productos agrícolas” (p. 22). Por ello, de la forma en que se disponga la institucionalidad para trabajar con estas comunidades y se comprenda su relación con el territorio, dependen en parte las posibilidades de éxito o fracaso de las intervenciones que se hagan.

En relación con la reincorporación, la arquitectura institucional de este proceso está focalizada en dos entidades del orden nacional principalmente: la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 205). A nivel territorial, no hay claridad sobre las responsabilidades de las autoridades locales en el proceso, por lo que la ST reconoce el avance de la ARN con las gobernaciones de la inclusión de Política de Reincorporación (Conpes 3931 de 2018) en los Planes de Desarrollo Locales de 31 departamentos (Stapper A., 2020), incluyendo Cauca y Valle del Cauca. Los planes contienen metas e indicadores relacionados con la sostenibilidad económica de los proyectos productivos, acceso a proyectos de vivienda, educación, seguridad y reducción de la estigmatización (Ibíd).

Las Alcaldías Locales de Guapi y Timbiquí se han reunido con la Misión de Verificación de Naciones Unidas que apoya la implementación del punto 3, para dialogar sobre las iniciativas de paz a nivel local, así como los avances y retos de la implementación del A.F. (NN.UU., 2020). El pasado 17 de noviembre, la Alcaldía de Guapi realizó una serie de reuniones con el SENA, la ARN, la UARIV, fuerza pública y el Secretario de Gobierno de la Gobernación del Cauca con el fin de dialogar sobre los avances y los retos del proceso de reincorporación en la zona (NN.UU, 2020a).

En lo que respecta a la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución –PNIS– vale señalar que este no priorizó ningún municipio del PDET Pacífico Medio para su intervención, aunque se firmó un acuerdo colectivo en Guapi. En este sentido, la implementación de modelos de sustitución alternativos como “Hecho a la Medida” que avanza en Timbiquí puede ser una oportunidad para la descentralización de procesos de sustitución en la medida en que en esta estrategia existe mayor involucramiento de las entidades territoriales (ver informe del Punto 4) en contraposición al PNIS que es un programa centralizado. De hecho, Timbiquí es el único municipio del PDET que incluye acciones específicas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito en el Plan de Desarrollo Municipal. No obstante, el hecho de que buena parte de la responsabilidad recaiga sobre las entidades territoriales es un reto pues estas en muchos casos no cuentan con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo un programa de estos (ST, 2020). Además, en términos financieros, la estrategia dependerá en buena medida de los recursos disponibles de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI–.

310

Este centralismo también ha influido en la presencia de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRN– en el territorio. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– cuenta con una Casa de la Verdad en Buenaventura como parte de la región “Pacífico”. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– cuenta con un grupo de trabajo con sede en Cali, y con un satélite en Buenaventura. La Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– cuenta con tres enlaces territoriales en el departamento del Cauca, uno de ellos enfocado hacia las costas del departamento y un enlace territorial del Departamento de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva de la JEP en Buenaventura. Por su parte, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD– tiene un equipo en el departamento del Cauca y el Departamento de Atención a Víctimas –DAV– cuenta con un equipo psicojurídico de profesionales que acogen a los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La sede de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– en Pasto también cuenta con la misma cobertura del DAV. Por su parte, la UARIV cuenta con presencia en todos los municipios de esta subregión, con centros regionales en Buenaventura y López de Micay y puntos de atención en Timbiquí y Guapi (UARIV, s,fc).

Así, la presencia de la institucionalidad se ha centrado en el municipio de Buenaventura o en las capitales departamentales y de manera intermitente en otros municipios más pequeños. Como lo señala la CEV (2020c), esta subregión

históricamente se ha caracterizado “por el aislamiento y la debilidad institucional, además de una baja presencia del Estado y poca garantía de acceso a derechos”, hecho que se puede estar replicando en este momento, especialmente en los municipios de Cauca que conforman esta subregión: Guapi, Timbiquí, y López de Micay, pues es donde menos se conocen las entidades del SIVJNR y su articulación con el SNARIV.

Al respecto, algunas organizaciones sociales y funcionarios de la región han puesto de presente que la implementación del SIVJNR sigue muy concentrada en Bogotá y que depende de decisiones que se toman en el nivel nacional, más aún en la coyuntura derivada por la emergencia sanitaria por COVID-19 (Funcionario 2 PM, 2020). En algunos casos, el rol que ejecutan las dependencias del SIVJNR en los territorios no es claro o definido (dhColombia, 2020). Para las víctimas no es claro si son canales de comunicación directos, ejecutores de labores específicas de las entidades o planeadores logísticos de estrategias definidas desde la capital del país. Asimismo, se ha generado una perspectiva de continuidad en los debates desde Bogotá, con lo cual se termina evidenciando las discusiones entre funcionarios y sus posturas sobre el conflicto armado, sin visibilizar las voces y diferencias de las víctimas frente a lo ocurrido (Ibíd, 2020).

Por ello la ST resalta la importancia de “descentralizar la paz y descentralizar el SIVJNR” (CJL, 2020; dhColombia, 2020). La territorialización del A.F. y de sus puntos, en particular el SIVJNR, podría ir más allá del establecimiento de oficinas y de los equipos que cubren regiones vastas, y estar orientado hacia el desarrollo real de procesos de justicia transicional y el reconocimiento de la verdad, la reconciliación y la reparación, que permita la participación efectiva de la población víctima. La garantía de participación de las víctimas en el SIVJNR está limitada por este aspecto, ya que debería darse de forma generalizada y no sólo para quienes tienen recursos o las condiciones para desplazarse a la capital del país (CJL, 2020). Los enlaces, oficinas y espacios territoriales establecidos, deben convertirse en los canales reales de información y socialización, así como de participación e intervención, bajo un principio de escucha y de comunicación activa con las víctimas. Frente a este llamado, el Instituto Kroc (2020) sugirió la necesidad de una mayor interlocución en escenarios integradores entre el SIVJNR, organizaciones y demás actores en los territorios, así como el fortalecimiento de los mecanismos de participación en sus entidades.

Para ello, es necesario superar los obstáculos asociados al desconocimiento sobre los mandatos de la CEV, la UBPD y la JEP, respetar su autonomía, así como brindar las garantías materiales y en derecho para la participación de las víctimas y comparecientes ante las tres entidades. De igual forma, el reto de protección de quienes se relacionan con el sistema, además de los funcionarios de estas entidades, continúa vigente y se vincula directamente con las condiciones de violencia y falta de garantías de no repetición mencionadas anteriormente.

Otro aspecto fundamental que limita la implementación del Punto 5 en el Pacífico Medio es la articulación desigual entre las diferentes entidades del Estado y los planes y proyectos, con las autoridades étnicas y los planes de vida, así como con las demás herramientas de implementación del A.F. y las existentes en los territorios. Esta situación es particularmente compleja en una región en la que la desconexión entre las entidades del Estado ha sido notoria a la hora de responder de manera integral y coordinada a las solicitudes de las comunidades. La planificación y armonización entre los planes de acción de los PDET, el Plan Marco de Implementación –PMI– y los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC–, así como el trabajo conjunto entre la Agencia de Renovación del Territorio –ART– con los ministerios y entidades responsables, son fundamentales para llegar a buen puerto (La Silla Llena, 2019).

Un ejemplo de esta articulación desigual puede observarse en el análisis entre las medidas sobre víctimas de los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR– y el Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– con los Planes de Desarrollo Municipal –PDM–. Mientras en los municipios de Timbiquí, López de Micay es posible encontrar una mayor articulación, en Guapi y Buenaventura esta relación es más débil. En los dos primeros municipios, casi la mitad de las iniciativas correspondientes a reconciliación y construcción de paz del PDM también fueron acordadas en el pilar 8 del PATR (ARN, 2019); allí se dan prioridad a los temas de protección a líderes, lideresas y defensores de DDHH, el diseño y construcción de un centro de memoria histórica y el fortalecimiento organizativo de los Consejos Comunitarios. Por su parte, los PDM de Guapi y Buenaventura hacen hincapié en tan solo un par de iniciativas expuestas en el PATR relacionadas con la promoción de estrategias de memoria en los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras –CCCN– y Resguardos Indígenas, así como acompañar la creación y el funcionamiento de la guardia indígena y cimarrona u otras formas propias de los consejos comunitarios, el resguardo y cabildo indígena.

312

Este fenómeno persiste si se revisa la incidencia de las iniciativas del PMTR en los PDM. Los municipios de Timbiquí y López de Micay registran aproximadamente un 60% de las propuestas del componente de reconciliación y construcción de paz de los PMTR como parte de los PDM de su territorio, respectivamente. En el caso de Buenaventura, también se tuvo en cuenta un alto número de propuestas del PMTR en el PDM, sin embargo, este número no representa ni el 30% de las propuestas totales en este componente. El municipio de Guapi, en cambio, muestra tan solo un 16% de representación del trabajo veredal en el PDM.

Como puede observarse, en la subregión PDET de Pacífico Medio aún quedan compromisos pendientes para los gobiernos locales de Buenaventura y Guapi en términos de articulación de los planes y pactos. Esta débil articulación del enfoque reparador de los PDET con las medidas y planes a nivel territorial, disminuyen las capacidades territoriales de cumplir con los mandatos del A.F. Sin embargo, es valioso el esfuerzo de toda la subregión por crear los PMTR y el PATR basados en procesos participativos y que busquen a las dinámicas particulares de la zona PDET.

En el caso de Timbiquí y López de Micay, la concordancia entre los PDM, PATR y PMTR puede significar una oportunidad para la superación de las condiciones de violencia y crear un contexto adecuado para la no repetición.

Como es el caso de todas las subregiones PDET -excepto Catatumbo-, en Pacífico Medio a 30 de noviembre de 2020 no se había finalizado el proceso de construcción de la Hoja de Ruta Única –HRU– ni publicado el resultado. Se reportó oficialmente que para el mes de noviembre se habían identificado 16 iniciativas regionales de tipo estratégico para iniciar un proceso de análisis “detallado” y los procesos de socialización con actores del territorio. Mientras tanto, como parte de una estrategia en la que se incluye el PNUD y el Departamento Administrativo de Función Pública – DAFP– se crearon cuatro instancias de Gerencia de Proyectos PDET (CPEC, 2020, p. 274) que corresponden a una oficina en cada una de las alcaldías, que tiene entre sus funciones la gestión de proyectos y de recursos de cofinanciación, del Sistema General de Regalías y de cooperación internacional, entre otros (PNUD, 2020).

Otro elemento que no favorece la implementación es la falta de claridad en torno al rumbo de la política de reparación a víctimas. La deuda histórica con las víctimas no ha logrado ser saldada en el tiempo de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Pese a que algunos funcionarios locales afirman que el balance es positivo en algunos componentes de participación, así como respecto a la puesta en marcha de la Mesa Municipal de Víctimas de Guapi (Funcionario 2 PM, 2020), en los últimos años ha persistido la preocupación por la falta de priorización de los sujetos de reparación colectiva. Hay en la región 25<sup>162</sup> sujetos de reparación colectiva reconocidos, en su mayoría étnicos, de los cuales solo el Consejo Comunitario Renacer Negro se encuentra en fase de implementación del PIRC, el resto de sujetos colectivos no presentan mayor avance, ni siquiera en el desarrollo de la consulta previa (UARIV, comunicación personal, 2021).

---

<sup>162</sup> Consejo Comunitario Renacer Negro (Timbiquí-Cauca); Resguardo Calle Santa Rosa - Comunidad Las Peñas, La Sierpe, Centro Calle Santa Rosa - Esperara Siapidara (Timbiquí-Cauca); Consejo Comunitario Guapi Abajo (Guapi-Cauca); Resguardo San Miguel (Timbiquí-Cauca); Resguardo Guanguí (Timbiquí-Cauca); Resguardo Belén de Iguana (López de Micay-Cauca); Consejo Comunitario Río San Francisco (Guapi-Cauca); Consejo Comunitario Alto Guapi (Guapi-Cauca); Consejo Mayor de la Cuenca del Río Cajambre (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario Del Río Naya (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Mayor de la Cuenca del Río Raposo (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario del Río Yurumangui (Buenaventura-Valle Del Cauca); Consejo Comunitario Del Río Mayorquín (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario De La Cuenca Baja Del Río Calima (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario de Córdoba San Cipriano (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario de Alto y Medio Dagua (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario La Gloria (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario De La Plata Bahía Málaga (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Río Dagua Pacífico Cimarrones de Cisneros en Representación por la Comunidad Negra de Río Dagua Pacífico Cimarrones de Cisneros (Buenaventura-Valle del Cauca); Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Citronela (Buenaventura-Valle del Cauca); Comunidad de Puerto Pizarro (Buenaventura-Valle del Cauca); Resguardo Embera Eperara Del Río Naya Joaquincito (Buenaventura-Valle del Cauca); Comunidad del Cabildo Indígena Páez Alto Naya (Buenaventura-Valle del Cauca); Resguardo Indígena Nasa Embera Chami La Delfina / Cabildo Indígena Comunidad Nasa Kiwe (Buenaventura-Valle del Cauca). (UARIV, comunicación personal, 2021).

Sobre este punto, la UARIV plantea que su trabajo se enfoca en el acompañamiento de las mesas municipales de víctimas para incluir sus propuestas en los planes de desarrollo territorial y en la implementación de los procesos de reparación colectiva de los pueblos indígenas (UARIV, 2020c). Las víctimas, sin embargo, manifiestan que existe falta de voluntad del gobierno en dinamizar los procesos de reparación con las comunidades negras<sup>163</sup> (CODHES, 2020b). Como ha planteado la ST en informes anteriores, existe una gran brecha entre el momento en que se reconoce a un sujeto colectivo de reparación y cuando se concerta su plan y se inicia la implementación.

Por ejemplo, en el proceso de comunidades negras, en el cual participan 11 consejos comunitarios en Buenaventura, las víctimas se han encontrado con dificultades en la implementación de su ruta de reparación colectiva. Las víctimas atribuyen esta situación, principalmente a la falta de voluntad política del gobierno y a las pausas institucionales en el proceso que ralentizan el acceso a una reparación efectiva (CODHES, 2020b). En este caso en particular, en 2015 se avanzó en el proceso de preconsulta con el Ministerio del Interior y las comunidades presentaron sus propuestas, sin embargo, se detuvo el avance y sólo hasta 2020 se reactivó la ruta con la UARIV (Ibíd).

### 3. PRESENCIA DE ECONOMÍAS ILEGALES

Como en otras zonas del país, el Pacífico Medio también es una región altamente afectada por la presencia de economías ilegales y conflictos propiciados por el uso del suelo, la siembra de cultivos ilícitos, la explotación ilegal de recursos naturales y los hidrocarburos, el narcotráfico, el contrabando, así como la minería ilegal y los impactos generados en términos de deforestación, contaminación y sedimentación. (CEV, 2020e)

Incluso, la actual expansión del Puerto de Buenaventura ha sido objeto de controversias en términos de que no ha estado asociado a la mejora en las condiciones de vida de sus habitantes, por la persistencia de tráfico internacional de narcóticos en la ciudad, la presencia de grupos armados, así como los conflictos por la propiedad y posesión de los predios proyectados para esta ampliación.

Si bien en las negociaciones del A.F. se tomó la decisión de no discutir el modelo de desarrollo, es cierto que, en su implementación, al menos en el Pacífico medio, es un elemento que está permanentemente en discusión (FIP, 2019) precisamente por la diversidad de actores y las cosmovisiones de las comunidades étnicas que entran permanentemente en el debate sobre la toma de decisiones sobre los destinos de sus territorios.

En materia de cultivos ilícitos, en los cuatro municipios que componen el PDET de Pacífico Medio hay cultivos de este tipo. El Observatorio de Drogas de Colombia (2020) reporta para 2019 un total de 4.325,75 hectáreas que corresponden al 2,7%

---

<sup>163</sup> Esta afirmación puede extenderse a comunidades indígenas, puesto que los rezagos en la reparación de sujetos étnicos son generalizados.

del total de cultivos ilícitos registrados en el país en ese mismo año (154.475,65). Con respecto al 2018, hubo una disminución de 7,6% en el número de ha.

UNODC (2020) identificó en esta región un enclave productivo de clorhidrato de Cocaína. El enclave<sup>164</sup> “El Naya” comprende parte de los municipios de López de Micay y Buenaventura. En particular está contenido en dos áreas: al norte el Parque Nacional Natural –PNN– Farallones de Cali y al sur, el Consejo Comunitario del Río Naya. Este enclave “ocupa el 1% del territorio de la región y contiene el 2,5% de la coca de la región” (UNODC, 2020, p.68). Esto ha propiciado la aparición de nuevas organizaciones criminales tanto nacionales como internacionales y grupos armados ilegales que buscan ejercer el control de estas zonas. “Dichas organizaciones intervienen en la compra y venta no solo de la hoja de coca sino también de la pasta básica/ base de cocaína y del clorhidrato de cocaína, propiciando disputas por el mercado de estos productos” (UNODC, 2020, p. 69).

Por tal razón, la intervención que realice el Gobierno en el territorio en materia de la política de drogas, no puede limitarse a la erradicación de cultivos, sino por el contrario atender la producción, transformación y comercialización de la droga desde una perspectiva integral y territorial. Implementar estrategias articuladas con la agenda de desarrollo rural y con las medidas contempladas en el Punto 3.4 del A.F. relacionadas con las garantías de seguridad es prioritario.

Según información del Gobierno, el único municipio de este PDET en el que se firmó acuerdo de sustitución colectiva del PNIS fue Guapi (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Sin embargo, información del componente FARC asegura que hubo un acuerdo “subregional” entre Timbiquí, López de Micay y Guapi que nunca se hizo efectivo. Por lo que a la fecha, no se han adelantado labores de sustitución voluntaria en el marco del A.F. en la región.

315

En términos de las oportunidades para la construcción de paz, es importante destacar que la DSCI ha acompañado a la Gobernación del Cauca en la construcción del modelo “Hecho a la Medida” para el municipio de Timbiquí. Según el Director de la DSCI, su “alcaldesa y su comunidad, han manifestado su interés en este modelo y queremos apoyar desde el gobierno nacional” (CPEC, 2020). Esta es una oportunidad para la construcción de paz en la medida en que las familias que no entraron al PNIS y que han manifestado su voluntad de sustituir los cultivos pueden vincularse a un programa gubernamental. Este modelo además puede ser positivo en la medida en que prioriza iniciativas de índole colectiva/comunitaria y no individuales/familiares como las que prioriza el PNIS. Sin embargo, existe el riesgo de que aumente la desconfianza por parte de las comunidades hacia el Gobierno en la medida en que los beneficios que estos programas alternativos tienen para las comunidades son distintos a los estipulados en el PNIS, que contempla subsidios condicionados para los beneficiarios. Es importante garantizar la participación de las comunidades en la

---

<sup>164</sup> Zona con “condiciones propicias para la producción de hoja de coca, su transformación a base o clorhidrato de cocaína y su posterior tráfico a centros de consumo en Colombia y el exterior” (UNODC, 2020, p.17).

concertación del modelo y que además se articule con las iniciativas de los PATR en términos de la transformación territorial.

No menos importante es la minería ilegal, una de las más graves problemáticas del Pacífico pues es una fuente de conflictos que enfrenta los modelos tradicionales y artesanales de explotación y la explotación promovida por grupos armados (Defensoría del Pueblo, 2018c). Antes de la firma del A.F. las FARC tenían presencia hegemónica en los municipios en donde había minería de oro (Defensoría del Pueblo, 2018c) por lo que después de su salida, los Grupos Armados Organizados –GAO– han recurrido a la extracción de rentas de la minería ilegal como una fuente alternativa de financiación. Para el 2012, el 87% de las Unidades de Producción Minera del departamento del Cauca no contaban con títulos mineros (Observatorio de Drogas de Colombia, s.f.), lo que da cuenta de la magnitud del fenómeno.

De acuerdo con UNODC (2020a) los ríos entre Nariño y Cauca en los que hubo mayor explotación de oro de aluvión durante el 2020 son: Saija, Micay (Brazo Noanamito), Timbiquí, Guapi, Iscuandé y Telembí, y solo unos pocos tributarios: quebradas Guapi, Mina Nueva, Cortés, Santa Gertrudis, Pascualito, Inguambo y Mariana, y los ríos Guelmambi, Joli, Yatín, Sesity Timbiquí. Además, presenta la situación por municipio (p. 219).

La magnitud del fenómeno en la región implica necesariamente que las intervenciones gubernamentales en la lucha contra el narcotráfico y estructuras criminales contemplen medidas en contra de la minería ilegal. De hecho, existe el riesgo de que pobladores de la región y regiones aledañas abandonen los cultivos de uso ilícito para dedicarse a la minería ilegal de gran escala que es rentable y fuente importante de recursos (Observatorio de Drogas de Colombia, s.f.). Organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz (2017) han alertado sobre el riesgo de que haya una sustitución entre economías ilegales, es decir que habitantes de municipios donde predomina la economía cocalera y donde se han puesto en marcha programas de erradicación y sustitución se trasladen a municipios como Guapi, López de Micay y Timbiquí para dedicarse a la minería.

#### 4. EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

Como otras regiones del país donde la pobreza y la violencia son un común denominador, el Pacífico Medio viene enfrentando serias consecuencias debido a la pandemia, en particular, relacionadas con la implementación del A.F. La PGN ha señalado que actualmente uno de los mayores retos para la implementación, y en el contexto de contingencia sanitaria, ha sido la falta de conectividad de las zonas rurales, lo cual ha dificultado el desarrollo de actividades y de reuniones que permitan avanzar con los compromisos y cronogramas de paz previstos para este año (PGN, 2020). De igual forma, las dificultades de acceso a las zonas rurales priorizadas, dificulta las labores de seguimiento y revisión de las condiciones de la población, complejiza las condiciones de confinamiento y limita la movilidad por las decisiones impuestas para evitar la propagación del COVID-19. Las numerosas fuentes de

información y procesos de pedagogía frente la pandemia que se comparte por internet, y redes sociales, no llegan a gran parte de la población tanto en la zona rural como urbana pues no se tiene acceso al internet, las redes urbanas sufren constantes daños o no hay red de fibra óptica (CODHES, 2020c).

El principal impacto para la implementación del A.F. ha sido la ralentización de las agendas de construcción de paz en los territorios, en relación con la pausa de algunas actividades -y demás afectaciones en cronogramas como se mencionó anteriormente-, cuyos rezagos en componentes esenciales como la reparación y la rehabilitación psicosocial de víctimas del conflicto armado, así como los compromisos en transformación territorial, presentan un obstáculo importante para la construcción de paz territorial (PGN, 2020; Garzón Vergara, y otros, Impactos y riesgos del COVID-19 en la paz y las dinámicas del conflicto., 2020). De igual forma, el aislamiento obligatorio ha limitado el alcance de la participación de la población en los procesos que se adelantan en los territorios, además de las limitaciones tecnológicas existentes para el desarrollo de encuentros virtuales en zonas con baja conectividad, ha impedido el desarrollo de múltiples actividades y la atención de las autoridades locales en la respuesta a la emergencia sanitaria (Garzón Vergara, y otros, Impactos y riesgos del Covid-19 en la paz y las dinámicas del conflicto., 2020).

La implementación de los PDET también podría retrasarse por cuenta de las dificultades que impone el aislamiento obligatorio en la participación presencial de los actores locales. Aunque el Gobierno está tomando medidas para sostener los espacios de articulación, hay regiones con limitaciones tecnológicas y las autoridades e instituciones locales están enfocadas en responder a la emergencia. Persiste en este escenario, la amenaza de las presiones presupuestales que la pandemia ha impuesto sobre los recursos a nivel nacional y local, que puedan afectar los recursos destinados para la implementación del A.F.

En materia de reincorporación, la pandemia del COVID-19 también impactó la formulación, el desarrollo y la comercialización de los proyectos productivos colectivos, individuales y auto-gestionados de los excombatientes en varias zonas del país. De acuerdo con el estudio realizado por el componente FARC del CNR en los siete nodos del país<sup>165</sup>, el nodo Suroccidental, donde se encuentran los municipios del PDET del Pacífico Medio, presentó afectaciones en la comercialización por el incremento de los precios en la zona, la falta de asistencia técnica por problemas en la conectividad y de herramientas tecnológicas, pérdidas en la producción y retrasos en las actividades administrativas debido a la restricción en la movilidad y la situación regional de seguridad (CNR FARC, 2020).

En Guapi, la ST conoce un proyecto productivo en una Nueva Área de Reincorporación –NAR– con 20 excombatientes, el cual, con el apoyo del SENA, la

<sup>165</sup> Nodos: Caribe (Guajira, César, Sucre y Atlántico); Nodo Nororiente (Arauca, Santander y Magdalena Medio); Nodo Centro (Cundinamarca, Bogotá y Tolima); Nodo Oriente (Meta y Guaviare); Nodo Sur (Huila, Caquetá y Putumayo); Nodo Suroccidental (Valle del Cauca, Cauca y Nariño); y Nodo noroccidente (Antioquia, Córdoba, Chocó y Eje Cafetero).

Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos –PMA– y la Pastoral Social gestionaron un terreno cercano al aeropuerto Juan Casiano Solís, donde los excombatientes han recibido herramientas, capacitación y acompañamiento técnico para adecuar el espacio, construir infraestructuras, cultivar plátano, piña, maíz, frijol y limón, así como para criar especies menores que contribuyan a superar el déficit de carne de la zona. Este espacio cuenta con acceso terrestre y fluvial, lo que abarata costos de transporte para la entrada y salida de los productos producidos (Paso Colombia, 2020).

En Buenaventura, los excombatientes tienen una cooperativa de pesca, la Asociación de Pescadores Artesanales del Cauca –ASOPERSACACAO– en el río Mayorquín, que se encuentra en proceso de formalización y legalización (Reunión de la ST con el enlace CNR FARC Suroccidente, 2020), beneficiando a 70 familias de la zona en el marco de un proyecto financiado por USAID por \$335 millones (CPEC, 2019).

Frente a la adopción de medidas de bioseguridad para la contención del COVID-19, el estudio del CNR FARC mostró que la mayoría de los miembros de las cooperativas en los siete nodos identificados manifestaron tener un buen estado de salud, y no haber estado en contacto con personas positivas o sospechosas del virus y en una alta proporción, manifestaron no haber viajado a zonas de alta afectación (CNR FARC, 2020). El Nodo Suroccidental tuvo acciones de prevención y/o atención de la emergencia por parte de instituciones como la ARN, Alcaldías Locales, Secretarías de Salud y Policía Nacional, entre otras (Ibíd). Pese a esto, las cooperativas manifestaron no contar con elementos de protección y seguridad frente a la pandemia para el desarrollo de actividades vinculadas a los proyectos productivos (Ibíd).

318

## 5. ASPECTOS FISCALES DE LA IMPLEMENTACIÓN

### *Costos y presupuesto para la implementación*

De acuerdo al documento CONPES 3932 de 2018<sup>166</sup>, la inversión para la implementación del PDET del Pacífico Medio fue estimada inicialmente en \$3,16 billones. Respecto a la Hoja de Ruta Única para el Pacífico Medio, ésta todavía no ha finalizado su construcción, por lo que aún no se conoce la nueva estimación de los costos de la implementación en este territorio y la forma en que será financiada.

La ST advierte la necesidad de agilizar la construcción de la HRU pues no tener esta herramienta podría retrasar algunos de los compromisos de implementación o dar oportunidad a que se realicen esfuerzos dispersos para cumplir un mismo objetivo.

### *Ejecución de los recursos y proyecciones para el 2021*

La ST encontró dificultades para realizar seguimiento al gasto ejecutado. En primer lugar, porque la subregión del Pacífico Medio no cuenta con la HRU como ya se

<sup>166</sup> “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”.

mencionó. En segundo lugar, porque, como se anotó en los casos de Catatumbo y Sur de Córdoba, la mayoría de la información que reporta la ART sobre los PDET está dispersa en notas de prensa, en las listas de los proyectos que se han ejecutado/aprobado por cada una de las estrategias, y en informes. La falta de información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del presupuesto general de la nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos. La ST considera que es necesario superar los retos en materia de información desde la HRU hasta la presentación de los resultados, para que los recursos puedan gestionarse de manera eficiente.

La ART (2020) reportó que la inversión ejecutada en esta región desde 2019 fue de \$14.136 millones, el 0,45% del costo total de la implementación en 15 años, según lo estipulado en el CONPES 3932 de 2018. Si en los años restantes de implementación se invirtiera a este ritmo, se lograría alcanzar un 3% del total del costo estimado por el CONPES (\$106.020 millones de \$3,16 billones).

Por otro lado, la ST verificó los recursos involucrados en las inversiones más importantes de 2020. Por un lado, el OCAD Paz aprobó un proyecto con una inversión de \$3.640 millones a ser financiado por recursos del SGR. Por otro lado, la ST encontró que a través de la estrategia Colombia Rural<sup>167</sup> se aprobaron \$991 millones, y por la estrategia Yo me subo a mi PDET<sup>168</sup>, se habrían entregado \$75 millones de los \$240 aprobados. Además, se encontró una alianza entre el Ministerio de Salud y la Gobernación del Cauca por \$620 millones. La ST no encontró Obras PDET ni Obras por impuestos entregadas en 2020.

Para el 2021, según el documento de las sesiones institucionales del Pacífico Medio, se movilizarán 349 iniciativas en los planes de trabajo 2020-2021 de las 629 que están incluidas en el PATR Pacífico Medio. En general se destacan cinco grandes proyectos que en total suman \$343.468 millones de pesos (ART, 2020). Si efectivamente se ejecutan estas inversiones, el 2021 sería el año con mayores recursos invertidos en el PDET Pacífico Medio hasta el momento.

### **Oportunidades de Mejoramiento:**

- La ST considera necesario que todos los procesos, metodologías y metas que se establezcan en el marco de la implementación incluyan el enfoque étnico de manera transversal como lo establece el A.F. Ello significa incorporar la posición y cosmovisión de las comunidades étnicas en los espacios

---

<sup>167</sup> Programa del Gobierno Nacional que busca mantener y mejorar la transitabilidad de la red vial terciaria del país (INVIAS, 2020).

<sup>168</sup> Estrategia que busca fortalecer las organizaciones comunales, étnicas, sociales, productivas, comunitarias, de jóvenes y de mujeres, entre otras, mediante la implementación de iniciativas de ejecución comunitaria (ART, 2021).

institucionales y locales existentes para el diálogo entre diferentes visiones sobre la comprensión del territorio y sus usos.

- Las acciones de implementación, incluidas las que desarrollan los derechos de las víctimas, establecen un enfoque transformador, el cual debe ser atendido. Esto implica reconocer que las victimizaciones no se producen de manera ajena o aislada al contexto de marginalización, extrema pobreza y racismo estructural, lo cual ha facilitado el ensañamiento de la violencia contra estos territorios.
- Conviene trabajar alrededor de una visión integral del SIVJRNR, incluyendo la reparación territorial y la reparación colectiva como vía a la reconciliación y reestructuración del tejido social, la confianza y la convivencia. Esta integralidad debe darse de forma paralela con el trabajo articulado de las distintas entidades a nivel local y nacional, considerando que el cumplimiento de metas y compromisos debe estar enmarcado en un enfoque reparador desde una perspectiva de acción sin daño.
- Resulta importante contar con herramientas digitales que permitan sistematizar, procesar y divulgar información correspondiente a las dinámicas socioeconómicas de las regiones PDET, que permita generar diagnósticos periódicos sobre la situación de las zonas priorizadas. Por ejemplo, el DANE lanzó su herramienta Triage poblacional PDET (Min Salud, y otros, 2020), pero los datos de los indicadores propuestos no están actualizados, y tampoco dan cuenta de mediciones asociadas a la implementación del A.F.

## Bibliografía

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–. (3 de diciembre de 2020). *Excombatientes en Córdoba podrán acceder a cupos para educación superior en universidad pública de la región*. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Excombatientes-en-Cordoba-podran-acceder-a-cupos-para-educacin-superior-en-universidad-publica-de-la-region.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–. (24 de agosto de 2020a). *En el Catatumbo, excombatientes y comunidades trabajan de la mano para desarrollar proyectos comunitarios*. Obtenido de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/En-el-Catatumbo,-excombatientes-y-comunidades-trabajan-de-la-mano-para-desarrollar-proyectos-comunitarios.aspx>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (28 de septiembre de 2018). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR. SUBREGIÓN CATATUMBO Nte Stander*. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (08 de agosto de 2018). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR. SUBREGIÓN SUR DE CÓRDOBA*. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (23 de febrero de 2019). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR. SUBREGIÓN PACÍFICO MEDIO*. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2020). *Documento final Hoja de Ruta Subregión Catatumbo*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/10Cv4LZ3eHtw07M2rqLIRSnITJ33Vq9Bl/view>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Documento final Hoja de Ruta Subregión Sur de Córdoba*. Recuperado de: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Documento de las sesiones institucionales: Subregión Catatumbo*. Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Documento de las sesiones institucionales: Subregión Pacífico Medio*. Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Todo sobre el PDET*. Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Obras PDET*. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizmY2NWZINWYtZDIzMzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyliwidCI6IjhmZDEwMTNlTjhmZDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOjR9>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Obras por impuestos*. Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos)

- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Listado de proyectos aprobados por OCAD Paz.* Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad\\_paz](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Cofinanciación de proyectos.* Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/cofinanciacion\\_de\\_proyectos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/cofinanciacion_de_proyectos)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Proyectos integradores.* Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/proyectos\\_integradores](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/proyectos_integradores)
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Yo me subo a mi PDET.* Recuperado de: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/yo\\_me\\_subo\\_a\\_mi\\_pdet](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/yo_me_subo_a_mi_pdet)
- Burbuja Política. (13 de septiembre de 2020). *La paz y la guerra se disputan el Sur de Córdoba.* Obtenido de Burbuja política: <https://burbujapolitica.com/la-paz-y-la-guerra-se-disputan-el-sur-de-cordoba/>
- Cabezas Palacios, J. & Gonzalez Perafán, L. (2020). *Informe sobre la presencia de grupos armados en Colombia.* Obtenido en Indepaz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>
- Caracol Radio. (13 de septiembre de 2020). *Desplazados en San José de Uré exigen garantías para retornar a sus tierras.* Obtenido de Caracol Radio: [https://caracol.com.co/emisora/2020/09/13/monteria/1600031509\\_617970.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/09/13/monteria/1600031509_617970.html)
- Caribe Afirmativo. (30 de julio de 2020). *Masacres en menos de 24 horas en el Sur de Córdoba son una presión violenta en un territorio que cree y está comprometido con la construcción de paz en Colombia.* Obtenido de Caribe Afirmativo: <https://caribeafirmativo.lgbt/masacres-en-menos-de-24-horas-en-el-sur-de-cordoba-son-una-presion-violenta-en-un-territorio-que-cree-y-esta-comprometido-con-la-construccion-de-paz-en-colombia/>
- Castellanos, J. (29 de julio de 2020). *Nueva masacre en Córdoba, esta vez atribuida al Clan del Golfo, deja tres muertos.* Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/se-registra-la-segunda-masacre-en-cordoba-en-menos-de-una-semana/>
- Castro, S. (20 de octubre de 2020). *El líder indígena Audelia Jumí no fue asesinado, aclaró la Onic.* Obtenido de Caracol Radio: [https://caracol.com.co/radio/2020/10/20/regional/1603222200\\_235543.html](https://caracol.com.co/radio/2020/10/20/regional/1603222200_235543.html)
- CJL. (22 de julio de 2020). Entrevista a Corporación Jurídica Libertad. (S.-P. 5, Entrevistador)
- CNMH. (2015). *Buenaventura un Puerto sin Comunidad.* Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/buenaventuraPuebloSinComunidad/buenaventura-un-puerto-sin-comunidad.pdf>
- CODHES. (28 de octubre de 2020a). *Presentación de informe CODHES: Cifra del desplazamiento en Colombia.* Obtenido de UniJaveriana [Canal Youtube]: [https://www.youtube.com/watch?v=tl-KMICqXno&ab\\_channel=UniJaveriana](https://www.youtube.com/watch?v=tl-KMICqXno&ab_channel=UniJaveriana)
- CODHES. (07 de octubre de 2020b). *Reparación Colectiva de las Víctimas en Colombia.* Obtenido de CODHES:

[https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hjin0&t=6696s&ab\\_channel=CODHES\\_C](https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hjin0&t=6696s&ab_channel=CODHES_C)  
**ANALOFICIAL**

CODHES. (03 de abril de 2020c). *Situación de las Víctimas en Buenaventura en Crisis de Coronavirus*. Obtenido de CODHES: <https://codhes.files.wordpress.com/2020/04/situacion-de-las-victimas-en-buenaventura-en-crisis-de-coronavirus-3.04.20.pdf>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (9 de octubre de 2020a). *¿Cuáles son los problemas que aquejan al Catatumbo?* Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cuales-son-los-problemas-que-quejan-al-catatumbo>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (14 de octubre de 2020b). *Catatumbo le hablará al país sobre la persistencia del conflicto en diálogo con la Comisión de la Verdad*. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/catatumbo-le-hablara-al-pais-sobre-la-persistencia-del-conflicto-en-dialogo-con-la-comision-de-la-verdad>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (16 de octubre de 2020c). *Las reflexiones que dejó el Diálogo para la no continuidad en el Catatumbo*. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/las-reflexiones-que-dejo-el-dialogo-para-la-no-continuidad-en-el-catatumbo>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (24 de julio de 2020e). *“Acuerdos humanitarios ya”*. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/el-territorio-como-victimas-conflicto-acuerdos-humanitarios-ya>

323

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (9 de octubre de 2020f). *¿Cuáles son los problemas que aquejan al Catatumbo?* 9 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cuales-son-los-problemas-que-quejan-al-catatumbo>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–. (s.f.d). *Despliegue territorial: Nororiente*. Recuperado el 23 de octubre de 2020, de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial/nororiente>

Componente FARC, Consejo Nacional de Reincorporación. (Mayo 2020). “Seguimiento a la afectación por COVID19 a las iniciativas productivas de las formas asociativas en el marco del proceso de reincorporación socioeconómica de FARC.”

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2019). *Informe de Gestión, 7 de agosto de 2018 a septiembre 30 de 2019*. Obtenido de: [www.portalparalapaz.gov.co](http://www.portalparalapaz.gov.co)

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). *Gobierno Duque ejecutará \$3.000 millones más para la sustitución de cultivos ilícitos en Cauca*. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1599/gobierno-duque-ejecutara-3000-millones-mas-para-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-cauca/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–. (2020). Solicitud de Información. Radicado No. OFI20-00253305 / IDM 13030000.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (29 de junio de 2018). *Documento CONPES 3932: Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Consejo de Seguridad Nacional. (2020a). *Bajo Cauca y Sur de Córdoba. PEII. Plan Especial de Intervención Integral*. Recuperado el 10 de diciembre de 2021: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf>
- Consejo de Seguridad Nacional. (2020b). *Catatumbo. PEII. Plan Especial de Intervención Integral*. Recuperado el 10 de diciembre de 2021: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Catatumbo.pdf>
- CORDUPAZ, C. D. (03 de noviembre de 2020). Reunión sobre la implementación del A.F. en el Sur de Córdoba. (ST, Entrevistador)
- Crisis Group. (08 de agosto de 2019). *Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia*. Obtenido de International Crisis Group: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/076-calming-restless-pacific-violence-and-crime-colombias-coast>
- DANE. (2018). *Geovisor Indicadores Regionales*. Obtenido de DANE: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/indicadores-regionales/?lt=7.942894582441845&lg=-75.79522091568741&z=9>
- DANE. (2018). *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–*. Consultado en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (14 de enero de 2018). Alerta Temprana de Inminencia N° 005 de 2018. Obtenido de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-005-18-COR-Tierralta.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (28 de febrero de 2018a). *ALERTA TEMPRANA N° 026– 18*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2018/026-18.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (09 de junio de 2018b). *ALERTA TEMPRANA DE INMINENCIA N° 050– 18*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <http://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2018/050-18.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (Septiembre de 2018c). *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas –SAT–. Obtenido de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020a). *Alerta Temprana N°011-2020*. Obtenido de Defensoría del pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/011-20.pdf>

- Defensoría del Pueblo. (2020b). *ALERTA TEMPRANA N° 034-2020*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/034-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020c). *ALERTA TEMPRANA N° 035-2020*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/035-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (29 de enero de 2020d). *ALERTA TEMPRANA N°005-2020, DE INMINENCIA*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/005-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (28 de julio de 2020e). *ALERTA TEMPRANA N° 033-2020*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/033-20.pdf>
- Descontamina Colombia. (2020). *Base de datos de Víctimas por MAP/MUSE*. Actualizado a: 30 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>
- Descontamina Colombia. (2020a). *Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia*. Actualizado a 30 de noviembre de 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-dh>
- dhColombia. (03 de julio de 2020). Entrevista a abogado de dhColombia sobre funcionamiento judicial de la JEP. (ST-Punto 5, Entrevistador)
- El Espectador. (14 de octubre de 2020a). *Tras las razones de la persistencia de la guerra en el Catatumbo*. Obtenido de El Espectador - Colombia 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/por-que-persiste-la-guerra-en-el-catatumbo/>
- El Espectador. (28 de febrero de 2020b). *Piden condonar las deudas de víctimas en el Catatumbo*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/piden-condonar-las-deudas-de-victimas-en-el-catatumbo-articulo-906971/>
- El Espectador. (2018 de agosto de 2020c). *¿Quiénes amenazan y asesinan a los líderes sociales en el sur de Córdoba?* Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/quienes-amenazan-y-asesinan-a-los-lideres-sociales-en-el-sur-de-cordoba/>
- El Espectador. (24 de noviembre de 2020d). *Cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz: estos son los 242 excombatientes asesinados*. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/los-nombres-de-los-242-excombatientes-asesinados-cuatro-anos-despues-del-acuerdo/>
- El Tiempo. (2019). *Minería ilegal del oro: el 48 % se practica en reservas forestales*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/mineria-ilegal-en-colombia-casi-la-mitad-esta-en-reservas-forestales-441464>
- El Tiempo. (24 de febrero de 2020). *Secuestran a cuatro personas que iban a instalar Internet en Guapi*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/secuestran-a-cuatro-personas-que-iban-a-instalar-internet-en-guapi-465622>

- El Tiempo. (8 de octubre de 2020a). *En Córdoba han destruido 1.600 hectáreas de narcocultivos durante 2020*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/1-600-hectareas-de-narcocultivos-fueron-destruidas-en-cordoba-en-lo-que-va-del-ano-542241>
- Equitas. (2020). *Caracterización de la Desaparición en Norte de Santander*. Recuperado el 21 de octubre de 2020, de PRIB Norte de Santander: <http://equitas.org.co/pribnortedesantander/caracterizacion-de-la-desaparicion-en-norte-de-santander/>
- Función Pública. (2020). *Resultado desempeño institucional Alcaldías y Gobernaciones, 2018-2019, consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>*.
- Fundación Alboan & CINEP/PPP. (2019). *Minería de oro y comunidades locales del Sur de Córdoba en Colombia, el caso de la mina El Alacrán*. Recuperado de: <https://www.tecnologialibredeconflicto.org/wp-content/uploads/documentos/ALBOAN-MineriaColombia-es.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (septiembre 2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente*. Informe trimestral 02. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a0c456a3dd37.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (2018). *Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local: Catatumbo*. Obtenido de: [http://ideaspaz.org/especiales/garantias-seguridad/documentos/FIP\\_GarantiasSeguridad\\_Catatumbo\\_Final.pdf](http://ideaspaz.org/especiales/garantias-seguridad/documentos/FIP_GarantiasSeguridad_Catatumbo_Final.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (noviembre de 2019). *Una mirada a la participación ciudadana en los PDET de Alto Patía - Norte del Cauca y Pacífico Medio*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_Siriri\\_PDTE\\_Patia\\_FINAL.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Siriri_PDTE_Patia_FINAL.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (05 de octubre de 2020). *La implementación del Acuerdo de Paz en la región del Catatumbo*. Obtenido de FIP: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1904>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (Noviembre de 2020a). *¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en el sur de Córdoba? Voces de los actores locales*. Obtenido de: [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_CapitolioTerritorio\\_Vol7\\_Cordoba\\_Final\\_V3.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitolioTerritorio_Vol7_Cordoba_Final_V3.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (2020b). *Inseguridad en el Catatumbo: el punto débil de la transformación territorial*. Febrero. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1812>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP–. (2020c). *Los impactos del covid-19 en la seguridad y la implementación del Acuerdo de Paz. Los casos de Catatumbo, sur de Córdoba, Bajo Cauca y nordeste antioqueño*. Recuperado de: [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_CapitolioTerritorio\\_Vol5\\_ImpactoSeguridadCovid\\_Final.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitolioTerritorio_Vol5_ImpactoSeguridadCovid_Final.pdf)
- Funcionario 1 C. (s,f). Entrevista a Enlace municipal de Juventudes de Tibú. (ST, Entrevistador)

- Funcionario 1 PM. (2020). Entrevista a Enlace municipal de víctimas . (ST, Entrevistador)
- Funcionario 1 SC. (11 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro ANT de Valencia. (ST, Entrevistador)
- Funcionario 2 C. (25 de noviembre de 2020). Entrevista a Enlace municipal de Víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Funcionario 2 PM. (2020). Entrevista a Personería Municipal de Guapi. (ST, Entrevistador)
- Funcionario 2 SC. (9 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro de la Secretaría de Gobierno de Puerto Libertador. (ST, Entrevistador)
- Funcionario 3 C. (s,f). Entrevista a Casa de la Cultura de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Gamarra, J. R. (2018). “Economía del Departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza” en *Economías del Pacífico*. Editor: Joaquín Vilora de la Hoz. Banco de la República. Recopilado en: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr\\_econo\\_pacifico\\_col.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_econo_pacifico_col.pdf)
- Garzón Vergara, J. C., Cuesta, I., Prada, T., Riveros Gómez, C., Silva Aparicio, A. M., Tobo, P. A., Durán Guerrero, A. (7 de abril de 2020). *Impactos y riesgos del Covid-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1816>
- Garzón Vergara, J. C., Cuesta, I., Prada, T., Riveros, C., Silva, Á. M., Zárate, L., . . . Durán, A. (07 de abril de 2020). *Impactos y riesgos del Covid-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1816> 327
- Garzón, J. C., Cuesta, I., & Zárate, L. (Febrero de 2020). *Inseguridad en el Catatumbo: El punto débil de la transformación Regional*. Obtenido de FIP.
- González Perafán, L. (27 de octubre de 2020). *Informe de Masacres en Colombia durante el 2020*. Obtenido de Indepaz: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>
- IDEAM. (2020). *Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono*. Recuperado de: <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>
- Instituto Kroc. (5 de agosto de 2020). *IV Informe: Retos territoriales para la construcción de paz a tres años de la implementación del Acuerdo Final [Archivo audiovisual]*. Obtenido de Espacio Regional de Construcción de Paz de Montes de María - Ercpmm [Página en Facebook]: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=1183530442032659&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=1183530442032659&ref=watch_permalink)
- La Liga Contra el Silencio. (09 de septiembre de 2019). *Sur de Córdoba, el desplazamiento a hombros del miedo*. Obtenido de La Liga Contra el Silencio: <https://ligacontraelsilencio.com/2019/09/09/sur-de-cordoba-el-desplazamiento-a-hombros-del-miedo/>
- La Opinión. (6 de octubre de 2020). *UBPD puso en funcionamiento equipo para buscar a desaparecidos*. Obtenido de La Opinión: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/ubpd-puso-en-funcionamiento-equipo-para-buscar-desaparecidos-203825>

- La Silla Llena. (11 de diciembre de 2019). *Estado de avance del PDET APNC y Pacífico Medio (Buenaventura)*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://lasillavacia.com/silla-llena/estado-de-avance-del-pdet-alto-patia-y-pacifico-medio-buenaventura-71872>
- Líder 1 C. (26 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Mesa municipal de víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Líder 1 SC. (11 de noviembre de 2020). Entrevista a líder Tierralta. (ST, Entrevistador)
- Líder 2 C. (7 de diciembre de 2020). Entrevista a miembro Mesa municipal de víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Líder 2 SC. (6 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro de Caribe Afirmativo, Montelíbano. (ST, Entrevistador)
- Líder 3 C. (26 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Mesa municipal de víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Líder 3 SC. (5 de noviembre de 2020). Entrevista a Mesa Municipal de Víctimas Tierralta. (ST, Entrevistador)
- Líder 4 C. (19 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Comité de impulso del SRC, Tibú, casco urbano. (ST, Entrevistador)
- Líder 5 C. (11 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Comité de impulso del SRC, Tibú, casco urbano. (ST, Entrevistador)
- Líder 6 C. (25 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Comité de impulso del SRC, Tibú, casco urbano. (ST, Entrevistador)
- Líder 7 C. (20 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Comité de impulso del SRC, Tibú, casco urbano. (ST, Entrevistador)
- Mapp-OEA. (18 de abril de 2018). *EL TIEMPO: Mapp-OEA pide a los grupos armados cesar la violencia*. Obtenido de Mapp-OEA: <https://www.mapp-oea.org/el-tiempo-mapp-oea-pide-los-grupos-armados-cesar-la-violencia/>
- Min Salud, DNP, APC, DANE, Cancillería, Migración Colombia, & UNFPA. (2020). *Visor Triage Poblacional*. Obtenido de Triage Poblacional Subregiones y Municipios PDET Colombia: <https://trriagepoblacional.com.co/PDET/RMM/2018>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. [@MisionONUCol]. (16 de diciembre de 2020) En Guapi y Timbiquí, #Cauca, nos reunimos con las alcaldías municipales para dialogar sobre las iniciativas de paz a nivel local, así como los avances y retos de la implementación del #AcuerdoDePaz en esta región del país. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/MisionONUCol/status/1339311422933753858>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. [@MisionONUCol]. (17 de noviembre de 2020a). En Guapi, #Cauca, participamos en reuniones con la Alcaldía Municipal, @SENAComunica, @ARNColombia, @UnidasVictimas, Fuerza Pública y Secretario de Gobierno @GobCauca, para dialogar sobre avances y retos del proceso de reincorporación en esta zona del país. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/MisionONUCol/status/1328823528997740545>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2 de diciembre de 2019). *Informe de Reincorporación del Catatumbo*. Obtenido de:

[https://tibunortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/tibunortedesantander/content/files/000538/26867\\_informe-catatumbo--onu-mv.pdf](https://tibunortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/tibunortedesantander/content/files/000538/26867_informe-catatumbo--onu-mv.pdf)

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). *Sistema de Información de Drogas de Colombia*. En línea, disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco>

Observatorio de Drogas de Colombia. (s.f.). *Cultivos ilícitos, narcotráfico y ordenamiento territorial*. Presentación. Recuperado de: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/dialogo\\_nacional/docs/cultivos-ilicitos-narcotrafico-ordenamiento-territorial.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/dialogo_nacional/docs/cultivos-ilicitos-narcotrafico-ordenamiento-territorial.pdf)

OCHA. (2020). *COLOMBIA: Desplazamientos Masivos en Cúcuta y Tibú (Norte de Santander)*. Obtenido de [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/31072020\\_flash\\_update\\_no\\_1\\_desplazamientos\\_masivos\\_en\\_cucuta\\_y\\_tibu\\_vf.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/31072020_flash_update_no_1_desplazamientos_masivos_en_cucuta_y_tibu_vf.pdf)

Organización 1 SC. (11 de noviembre de 2020). Entrevista Fundación Ideas para la Paz, Sur de Córdoba. (ST, Entrevistador)

¡PACIFISTA! (12 de agosto de 2020). *‘La Voz de San José’ que no puede hablar en el sur de Córdoba*. Obtenido de ¡PACIFISTA!: <https://pacifista.tv/notas/la-voz-de-san-jose-que-no-puede-hablar-en-el-sur-de-cordoba/>

Paso Colombia, Paz sostenible para Colombia, Un Programa de One Earth Future. “Escuela Rural Alternativa de Guapi –ERA–”. Obtenido de: <https://www.pasocolombia.org/escuela-rural-alternativa/guapi>

Pérez, J. A. (04 de diciembre de 2019). *En Córdoba fue radicada la primera demanda por restitución étnica*. Obtenido de La FM: <https://www.lafm.com.co/colombia/en-cordoba-fue-radicada-la-primera-demanda-por-restitucion-etnica>

329

Presidencia de la República. (2020a). *PEII Catatumbo*. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Catatumbo.pdf>

Presidencia de la República. (2020b). *PEII Bajo Cauca y Sur de Córdoba*. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf>

Procuraduría General de la Nación –PGN–. (Septiembre 2020). Delegada para el seguimiento del Acuerdo de Paz. “*Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*” Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>

Procuraduría General de la Nación –PGN–.(27 de octubre de 2020). Reunión de la ST con el equipo de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a la Implementación del A.F. (ST, Entrevistador)

Quintero, K. (16 de octubre de 2020). *Reclutamiento de menores, otro fenómeno agudizado con la pandemia*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/reclutamiento-de-menores-otro-fenomeno-agudizado-con-la-pandemia/>

Radicado URT No. DSC2-202016437. (10 de diciembre de 2020). Respuesta a la solicitud de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, sobre avances

en los compromisos del Acuerdo Final, relativos al trabajo de la Unidad. Obtenido de URT.

Reincorporación FARC.[@CNRFARC]. (13 de octubre de 2020). *Espacios de aislamiento para #COVID—19 en tres ETCR siguen pendientes*. [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/CNRFARC/status/1316037770419281921>

Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en el Suroccidente, 10 de noviembre de 2020

Reunión de la ST con la Coordinadora Grupo Territorial Córdoba ARN, 27 de octubre de 2020

Reunión de la ST con el enlace del CNR FARC en El Catatumbo, 17 de noviembre de 2020

Revista Cien Días. (2019). *La paz asediada: crisis humanitaria en el departamento de Córdoba*. Obtenido de Cinep/PPP: <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-paz-asediada-crisis-humanitaria-en-el-departamento-de-cordoba/>

Revista Semana. (23 de abril de 2018). *El Círculo vicioso de la corrupción en Buenaventura*. Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-circulo-vicioso-de-la-corrupcion-en-buenaventura-cuatro-alcaldes-presos-en-una-decada/564607/>

Revista Semana. (22 de septiembre 2020). *Procuraduría investiga tres corporaciones y gobernaciones por deforestación*. Sostenibilidad Semana. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/procuraduria-investiga-presuntas-irregularidades-en-tala-de-arbol--colombia-hoy/55569>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (22 de septiembre de 2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de Cinep/PPP: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

330

Senado de la República. (2020). *Falta de programas del Estado en sustitución de cultivos ilícitos y atención a la población desplazada se denunciaron en Comisión de DD.HH.* Recuperado de: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1580-falta-de-programas-del-estado-en-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-y-atencion-a-la-poblacion-desplazada-se-denunciaron-en-comision-de-dd-hh-las-comunidades-de-la-region-de-catatumbo-en-norte-de-santander-clamaron-acciones-concretas-y-la-instalacion-de-mesas-de-concertacion-y-reanudacion-de-dialogo-de-paz-con-el-el-bogota-d-c-03-agosto-de-2020-prensa-senado-la-audiencia-publica-convocada-por-la-sen>

SRC 1 SC. (11 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro del SRC, Comunidad Afro de Montelíbano. (ST, Entrevistador)

SRC 2 SC. (s,f). Entrevista a miembro del SRC, Cabildo Quebrada Cañaveral de Puerto Libertador. (ST, Entrevistador)

Trejos, L & Badillo, R. (2020). *La guerra ignorada en el sur de Córdoba: confrontación armada entre enero-septiembre del 2020*. Universidad del Norte. Recuperado de: [https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/15610843/Reporte\\_sobre\\_C\\_r\\_doba.pdf/cead74e6-37c5-462a-95d4-5d5a158633a3](https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/15610843/Reporte_sobre_C_r_doba.pdf/cead74e6-37c5-462a-95d4-5d5a158633a3)

- UARIV. (2020a). *FICHA ESTRATÉGICA PDET*. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/boletinPDET/IndexPDET>
- UARIV. (23 de octubre de 2020b). *Vuelve la atención presencial a las víctimas en los puntos de San Calixto y La Playa (Norte de Santander)*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-victimas/vuelve-la-atencion-presencial-las-victimas-en-los-puntos-de-san-calixto-y-la-playa>
- UARIV. (07 de julio de 2020c). *Socializan iniciativas para víctimas en los municipios del Pacífico Medio*. Obtenido de Unidad para las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/socializan-iniciativas-para-victimas-en-los-municipios-del-pacifico-medio/57641>
- UARIV. (s,fc). *Puntos de atención y Centros Regionales*. Obtenido de Unidad en Línea para las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/puntos-atencion-nuevo>
- UARIV. (21 de enero de 2021). Respuesta Solicitud de Información Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV). Bogotá.
- UNODC (Julio 2020). *Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2019. Colombia*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectados\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf)
- UNODC. (Octubre 2020a). *Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2019*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe\\_EVOA\\_2019\\_ES\\_P\\_B.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_EVOA_2019_ES_P_B.pdf)
- URT. (10 de diciembre de 2020). Respuesta a la Solicitud de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional sobre avances en los compromisos del Acuerdo Final, relativos al trabajo de la Unidad.
- Verdad Abierta. (16 de junio de 2019). *En el Pacífico Medio se ilusionan con los dineros de la paz*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/pacifico-medio-se-ilusionan-los-dineros-la-paz/>
- Verdad Abierta. (20 de agosto de 2020a). *Garantías de no repetición, materia reprobada por el gobierno nacional*. Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/garantias-de-no-repeticion-materia-reprobada-por-el-gobierno-nacional/>
- Verdad Abierta. (2020b). *¿Por qué la violencia se ensañó contra los líderes sociales en Cauca?* Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/especiales-v/2020/donde-vienen-las-balas/por-que-la-violencia-se-ensano-contra-los-lideres-sociales-cauca.html>
- Verdad Abierta. (30 de julio de 2020c). *¿Por qué Ejército y Policía no reaccionan con contundencia en el Sur de Córdoba?* Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/por-que-ejercito-y-policia-no-reaccionan-con- contundencia-en-el-sur-de-cordoba/>
- Verdad Abierta. (26 de febrero de 2020d). *Bajo Cauca y sur de Córdoba: la guerra que se pelea utilizando niñas y jóvenes*. Obtenido de: <https://verdadabierta.com/bajo-cauca-y-sur-de-cordoba-la-guerra-que-se-pelea-utilizando-ninas-y-jovenes/>

## ANEXOS

### **Generales**

1. Siglas y glosario.

### **Punto 1 – Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral**

1. Asuntos que se tramitan a través del proceso agrario rural.
2. Municipios PDET priorizados para el Catastro Multipropósito.

### **Punto 3 – Fin del Conflicto**

1. Proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR en el periodo que cubre este informe.
2. Documento de propuestas presentadas al Presidente Duque por firmantes de la paz.

### **Punto 5 – Acuerdo sobre las víctimas del conflicto**

1. Medidas cautelares de protección a lugares identificados donde podrían encontrarse cuerpos esqueletizados de posibles víctimas de desaparición forzada.
2. Actos de reconocimiento de responsabilidad, perdón, esclarecimiento de la verdad, reconciliación y encuentros articularios en el marco del aporte de verdad realizados por ex integrantes de las FARC-EP, relacionados por la Mesa Técnica del SIVJRNR-FARC.
3. Histórico de ordenes de órdenes proferidas, avance y rezago histórico de órdenes y avance de cumplimiento de las órdenes.
4. Conformación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz (Comisión Asesora de los Derechos Humanos y Paz, 2020a).

## ANEXOS GENERALES

### Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
ACNUDH-OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país.
ACLED	Armed Conflict Location & Event Data Project	Es una organización no gubernamental especializada en la recopilación desglosada de datos sobre conflictos, análisis y mapeo de crisis.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	Entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados	Artefactos fabricados de manera rudimentaria, diseñados con el propósito de causar daño físico y/o la muerte. Se elaboran utilizando materiales como plástico, madera, tubos de PVC o láminas.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
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
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Grupo posdesmovilización paramilitar originado en el Urabá Antioqueño.
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal	“Conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental de las Minas Antipersonal -MAP-, de las Municiones sin Explotar -MUSE- y de los Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-” (Acción Contra Minas, 2012).
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Entidad creada en el Decreto 3573 de 2011. “Es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País” (Art. 2 Decreto 3573 de 2011).
ANMUCIC	Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia	Es una organización sin ánimo de lucro, de carácter gremial y de género, que surge en la década de los ochenta con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales.

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.
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	“Asociación de tercer grado, de derecho privado, sin ánimo de lucro, con carácter de confederación a través de la cual se agremian los campesinos de Colombia”
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Esta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
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.
ASCSUCOR	Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba	“Organización social campesina, defensora de Derechos Humanos y DIH, sin ánimo de lucro e impulsora y defensora del Acuerdo de Paz” (ASCSUCOR, s.f.)
ASOMBARÍ	Asociación Mujeres Barí de Colombia	Asociación de mujeres de las 23 comunidades del resguardo Motilón Barí.
ASOPERSACACAO	Asociación de Pescadores Artesanales del Cauca	Entidad sin ánimo de lucro que agrupa varias asociaciones de pescadores artesanales en los municipios de Guapi y Buenos Aires en el departamento del Cauca.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	Organización paramilitar que participó en el conflicto armado colombiano, entre los años 90 y el 2005 cuando se desmovilizaron.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Es una organización financiera internacional creada en el año 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico social institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.
BM	Banco Mundial	Es una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.
CAT	Consejos Asesores Territoriales	Instancia territorial de coordinación y gestión del PNIS creada en el Decreto 362 de 2018. Están compuestos por las autoridades nacionales, regionales y locales, representantes de las FARC-EP, voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y por la Dirección para la Sustitución de Cultivos de uso ilícito (Art. 2.2.5.2.1, Decreto 362, 2018). Entre sus funciones están: articular las orientaciones del PNIS con el nivel territorial, apoyar en la identificación de necesidades y oportunidades territoriales y promover la integración de los PISDA a los PATR.

CCCN	Consejos Comunitarios de Comunidades Negras	Definido en el Decreto 1745 de 1995 (art. 3) como persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.
CCOET	Comando Conjunto Estratégico de Transición	Primera unidad militar en Colombia que “coordina y articula las líneas estratégicas de transición de las Fuerzas Militares, con el propósito de asesorar al Comandante General de las Fuerzas Militares, el Ministro de Defensa Nacional y al Gobierno Nacional, en temas inherentes al Sector Defensa relacionados con la terminación del conflicto y la construcción de paz” (Comando General de las Fuerzas Militares, s.f.).
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJRNR 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.
CGR	Contraloría General de la República	La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Es una organización independiente y neutral, fundada en los Convenios de Ginebra de 1949, que presta protección y asistencia humanitarias a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Toma medidas para responder a las emergencias y promueve, al mismo tiempo, el respeto del derecho internacional humanitario y su aplicación en la legislación nacional.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972. 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	Instancia encargada de recomendar al Ministerio del Interior, la emisión o no de alertas tempranas, así como recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes,

		para la prevención de violaciones a los DD. HH. y al DIH.
CM	Catastro Multipropósito	Herramienta que ayudará a las entidades territoriales a diseñar políticas públicas en pro de la equidad; permitirá la titulación y formalización de predios rurales y urbanos; fortalecerá las finanzas de las regiones; unificará en un solo sistema la información de las entidades que participan del proceso de actualización y legalización de tierras.
CMES	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018 “encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo -PISDA y los Planes de Atención Inmediata (PAI), y presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Están conformados por delegados de las Asambleas comunitarias, delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil” (Art. 2.2.5.2.5. Decreto 362 de 2018).
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018. Esta, es la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA (Art. 2.2.5.2.3, Decreto 362 de 2018).
CNC	Consejo Nacional de los Comunes	Máxima instancia de dirección del Partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC–.
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.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	Establecimiento público, creado por el artículo 146 de la Ley 1448 de 2011, del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano.
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las

		actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
COALICO		“Coalición creada en octubre de 1999, que sirve como espacio de confluencia y articulación de organizaciones de la sociedad civil, de carácter nacional e internacional, que, a través de monitoreo, incidencia política, defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, busca transformar positivamente las situaciones generadas por el conflicto armado colombiano, particularmente aquellas relacionadas con el uso, reclutamiento y vinculación de la niñez a los grupos armados” (COALICO, sf).
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	Es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro que contribuye a la construcción de sociedades democráticas, incluyentes y solidarias, con vigencia integral de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como el fortalecimiento de capacidades sociales con énfasis en procesos de construcción de paz y en la problemática de las poblaciones en situación de movilidad humana a nivel regional, nacional e internacional.
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano	“Constituido en el año 2015, es un espacio propio de organizaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras con reconocimiento en Colombia” (CONPA, s.f.). Surge en el marco de las negociaciones de paz de la Habana.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
CPDH	Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos	Trabaja por la defensa de los DDHH y una salida pacífica al conflicto armado. La CPDH hace seguimiento a las Zonas Veredales y la reintegración en la sociedad civil de los excombatientes de las Farc.
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
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.
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura	Éste órgano tiene la tarea de administrar los recursos de la Rama Judicial de Colombia, por esto se dice que sus principales funciones son administrar y planear.

CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo	Tiene como función principal hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y control y cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011).
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación	Dirección de la Fiscalía General de la Nación del poder judicial de Colombia.
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación	Instancias dispuestas en el A.F. (3.2.2.3). Cuentan con la participación de delegados del Gobierno Nacional y las FARC, las autoridades Departamentales y Locales, así como de distintos actores sociales. Su finalidad es coordinar e impulsar la oferta de reincorporación desde una perspectiva territorial.
DAFP	Departamento Administrativo de Función Pública	Es la entidad técnica estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Departamento encargado de planear, implementar y evaluar procesos rigurosos de producción y comunicación de información estadística a nivel nacional, que cumplan con estándares internacionales (DANE, s.f.)
DAV	Departamento de Atención a Víctimas	El Departamento de Atención a Víctimas de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz tiene el objetivo de garantizar la participación efectiva de las víctimas en la Jurisdicción, de manera individual y/o colectiva (JEP, s.f.).
DDHH	Derechos Humanos	Son condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización inherente a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En consecuencia, subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.
DIH	Derecho Internacional Humanitario	“Conjunto de normas que, por razones humanitarias tratan de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra” (CICR, 2018).
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.
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Dirección encargada de la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Por medio del Decreto 2107 de 2019, quedó adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio.

ECOMUN	Economías Sociales del Común	Organización de economía social y solidaria, constituida por las FARC con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva (A.F. 3.2.2.1).
EEA/EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar	Tienen como objeto complementar, armonizar o flexibilizar la oferta o estrategia estatal disponible de forma tal que se pueda avanzar hacia los procesos de estabilización socioeconómica y reparación integral de la población y proceso de retorno y/o reubicación, avanzando gradual y progresivamente en la realización de los distintos elementos del retorno o la reubicación.
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios organizado y estimado por hombres, mujeres, familias y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país).
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964
ENT	Estudios No Técnicos	“recolección y análisis de información, sin intervención técnica, referente a la presencia, tipo, distribución y medio circundante de contaminación por AE, con el fin de definir mejor dónde existe y no existe la presencia de AE y apoyar la priorización de la liberación de tierras y los procesos de toma de decisiones mediante la presentación de evidencia” (Descontamina Colombia, 2020).
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial	De acuerdo con la ley 388 de 1997 los municipios con menos de 30,000 habitantes desarrollarán un Plan de ordenamiento territorial (POT) denominado Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT).
EPL	Ejército de Liberación Popular	Es una organización guerrillera insurgente colombiana de extrema izquierda fundada en 1967 y forma parte del conflicto armado interno de Colombia.
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública	Escuela de educación superior en administración pública, gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público.
ESMAD	Escuadrones Móviles Antidisturbios	Es una unidad especial de la Dirección de seguridad ciudadana (DISEC) de la Policía Nacional de Colombia, creada en 1999, cuya misión nominalmente es el control de disturbios con el fin de restablecer el orden.
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FAC	Fuerza Aérea Colombiana	La FAC es una de las tres instituciones de las Fuerzas Militares de Colombia encargada, de acuerdo a la Constitución de 1991, de la labor de ejercer y mantener el dominio del espacio aéreo

		colombiano para defender la soberanía, integridad territorial y el orden constitucional.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016. Ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FNV	Fondo Nacional de Vivienda	Entidad que se encarga de contratar las gerencias, la vitrina inmobiliaria, la inventoría de proyectos y la fiducia para el manejo de los recursos de los subsidios.
FUDRA	Fuerza de Despliegue Rápido	Es un cuerpo de infantería y ligera de asalto aéreo del ejército colombiano.
GAO	Grupos Armados Organizados	De acuerdo con la Directiva Permanente 0015 de 2016, son grupos que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Ello se define por: alcance de ataques, ocupación o toma de territorios, número de ataques, cierre de vías, número de combatientes, número de tropas necesarias para combatirlos, número de víctimas, atención internacional y tipo de armas. Los GAO serán perseguidos por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas por igual, y contra este tipo de organizaciones la Directiva autoriza todo el uso de la fuerza necesaria
GATEF	Grupo de Apoyo Técnico Forense	Grupo de apoyo técnico forense de la Unidad de Investigación y Acusación que tiene como objetivo contribuir a la verdad desde unas funciones judiciales. Adicionalmente, recolectan evidencia con la posibilidad de ser utilizada en un juicio contra aquellos comparecientes que no acepten su participación o responsabilidad en los hechos por los cuales se les investiga en la JEP.
GRAI	Grupo de Análisis de la Información	Fue creado a través del Acuerdo OG 004 del 5 de febrero de 2018 del Órgano de Gobierno y sus funciones fueron precisadas en el Artículo 71 del Reglamento General (Acuerdo 001 SP del 9 de marzo de 2018 de la Sala Plena). La función principal del GRAI es recolectar, sistematizar y contrastar información de diversas fuentes a fin de proveer las diferentes Salas y Secciones de la JEP, según sus necesidades, documentos e insumos analíticos acerca de los contextos, organizaciones y redes armadas, patrones y prácticas de interacción de estas en el marco del conflicto armado, así como apoyar a la jurisdicción con la gestión de la información y los análisis necesarios para la aplicación de los elementos restaurativos de la justicia especial para la paz con enfoque territorial, étnico, diferencial y de género.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo

		Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Instancia que, de conformidad con el Acuerdo Final (6.2), tiene la función de actuar como órgano consultor, representante e interlocutor ante la CSIVI en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final, desde la perspectiva étnica, especialmente lo contenido en el capítulo étnico.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	“ institución pública de apoyo técnico y científico al Sistema Nacional Ambiental, que genera conocimiento, produce información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y del medio ambiente” (IDEAM, 2020)
IDF	Índice de Desempeño Fiscal	“Medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales que da cuenta de su sostenibilidad financiera”(DNP, 2020).
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 Especiales.
INMLYCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Según el Título III artículos 34, 35 y 36 de la ley 938 del 2004, el objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia.
ISA	Incentivo al Seguro Agropecuario	Es una herramienta de protección ante riesgos climáticos debido a que la actividad agropecuaria conlleva a diferentes tipos de riesgos en los cuales se ven expuestos los productores agropecuarios.
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional	“El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida” (HDR-UNDP, sf).
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado 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.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales,	Siglas que identifican a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales;

	Transexuales e Intersexuales	también se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades minoritarias.
LTCA	Libertad transitoria, condicionada y anticipada	Beneficio provisional aplicable a agentes del Estado que estén condenados o procesados por haber cometido conductas punibles por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto antes de la refrendación del Acuerdo Final.
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.
MAIS	Movimiento Alternativo Indígena y Social	Es un movimiento político que interpreta y articula las ideas de todas las organizaciones indígenas y los procesos sociales; nace como un movimiento político para proteger la vida.
MAP	Mina Antipersonal	Toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explosión tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia	Se creó la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) a través de la Resolución 859 del Consejo Permanente. Sus objetivos centrales son acompañar a este país en materia de verificación y asesoría en el proceso de desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales, así como acompañar los esfuerzos de paz que emanan de instituciones y comunidades.
MASORA	Asociación de Municipios del Altiplano de Oriente Antioqueño	Ente de gestión responsable de reunir los esfuerzos para propender por un desarrollo equilibrado, trabajar en proyectos y programas especiales que tienden a la solución conjunta de problemas, coordinando actividades con el departamento y entidades de la subregión.
MEE	Misión Electoral Especial	Recibe el triple mandato en el punto 2.3.4. Del A.F. de proponer recomendaciones para asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia.
MFC	Modelo de Fortalecimiento Comunitario	Programa implementado por la Agencia para la Reincorporación y Normalización desde el 2007, cuyo objetivo es crear espacios de diálogos en las comunidades y los excombatientes, además de fomentar la formación en temas de “convivencia, reconciliación, cultura ciudadana, resolución de conflictos, democracia participativa, protección de la niñez y emprendimiento.” (ARN, s.f.).
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo	Documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Presenta los hechos más importantes en materia de comportamiento de

		la actividad económica y fiscal del país en el año anterior y las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes.
MGA	Metodología General Ajustada	“aplicación informática para la presentación y evaluación ex ante de los proyectos de inversión pública” (DNP, s.f.).
MOE	Misión de Observación Electoral	Plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de diversas actividades que tienen como fundamento su independencia.
MOVICE	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado	El Movice es un proceso organizativo en el que confluyen más de 200 organizaciones de víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazados, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos. Cuenta con 12 años de existencia y tiene presencia territorial en 15 departamentos del país.
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz	“Promueve la construcción de la paz y el desarrollo sostenible mediante la movilización, coordinación de financiación, y la co-financiación de intervenciones estratégicas que arrojan resultados concretos en materia de estabilización, reincorporación, víctimas, justicia transicional, y comunicación” (Organización de Naciones Unidas, s.f.)
MSE	Munición sin Explotar	“Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explotar” (Descontamina Colombia, 2020).
MUSE	Municiones sin Explorar	“artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su uso, y utilizados. Pueden haber sido disparados, dejados caer, depositados, lanzados, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer explosión, pero no lo hicieron, ya sea por mal funcionamiento, diseño u otras causas” (Descontamina Colombia, 2020)
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Es la cabeza del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo y teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico (entre otros servicios).
NAR	Nueva Área de Reincorporación	Zonas a las que excombatientes de las FARC y sus familias han migrado después de abandonar los ETCR y en donde adelantan procesos de reincorporación colectiva e individual.
NNA/NAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Son reconocidos como sujetos titulares de derechos tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como en la Constitución Política Colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se

		comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno 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.
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	El OCAD es responsable de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Este debe evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la financiación de dichos proyectos, así como designar la entidad encargada de ejecutarlos.
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios	OCHA es el organismo de las Naciones Unidas “responsable de reunir a los actores humanitarios para garantizar una respuesta coherente a las emergencias”. El mandato de la OCHA se deriva de la resolución 46/182 de la Asamblea General (AG) de diciembre de 1991. (OCHA, sf).
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Es una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM. Son 17 objetivos y 169 metas propuestas como continuación de los ODM incluyendo nuevas esperas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	Organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación de los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Organización Intergubernamental con presencia en Colombia, apoyando a los gobiernos en diversos aspectos relacionados con la migración. La OIM brinda asistencia técnica y financiera a la ARN para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte	Es una alianza militar intergubernamental que se rige por el tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949.
PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas	El PAPSIVI hace parte del Plan Nacional para la atención y reparación integral a las víctimas dando respuesta a las medidas de rehabilitación en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia (ley 1448 de 2011, artículo 137) este programa es implementado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de salud y

		protección social y comenzó en la zonas con mayor presencia de víctimas.
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.
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial	Es el instrumento básico definido en la ley 388 de 1997 para que los municipios entre 30,000 y 100,000 habitantes planifiquen el ordenamiento del territorio.
PDD	Personas dadas por desaparecidas	Personas cuyos familiares o allegados desconocen qué ocurrió con ellos o dónde están, como consecuencia del conflicto armado.
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo.
PDM	Plan de Desarrollo Municipal	Es el instrumento de planeación que tiene la capacidad de asignar recursos para la ejecución y desarrollo de los proyectos priorizados y relacionados con el objetivo de desarrollo territorial durante la vigencia de un periodo de gobierno.
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato	“Es una estrategia del Gobierno Nacional diseñada para controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca” (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).
PEII	Planes Especiales de Integración Integral	“Instrumentos de acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado” (Art. 2.6.1.1.1, Decreto 2278 de 2019) a implementar en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Los PEII estarán integrados por: Plan de aceleración de PDET; Plan de medidas reforzadas de protección a la población; Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho (Art. 2.6.1.2.2).
PGN	Presupuesto General de la Nación	Instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, pág.21).
PGN	Procuraduría General de la Nación	Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos.
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	Conjunto de acciones que en concertación con el Sujeto de Reparación Colectiva y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización en los componentes social, político y económico (UARIV, 2018)
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de	Planes contemplados en el A.F. (4.1.3.5), que se crean mediante un proceso de planeación participativo. Debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes

	Sustitución y Desarrollo Alternativo	integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio
PMA	Programa Mundial de Alimentos	Programa de las Naciones Unidas que tiene por objeto la lucha contra el hambre en el mundo, y brindar asistencia alimentaria en emergencias.
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional	Documentos resultado del ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas en los territorios. Son la base para la construcción de los PATR.
PMU	Puestos de Mando Unificado	Es un lugar físico donde se ejerce la función de mando, el cual se concentra e implementa para coordinar los asuntos operacionales de un determinado incidente o evento; no debe ser confundido con las Mesas técnicas de trabajo (MTT2) ni con los COE.
PNADDHH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	El objetivo del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos es el de garantizar la promoción protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los derechos humanos, a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del Sistema Internacional de los derechos humanos.
PNB	Plan Nacional de Búsqueda	Plan creado por la UBPD para poner en marcha una estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo objetivo central es encontrar a las personas dadas por desaparecidas.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República para su Gobierno.
PNGIEFC	Plan Nacional para apoyar la Generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Plan Nacional Sectorial adoptado por la Resolución 000209 de 2020.
PNI/PINR	Personas no identificadas e identificadas no reclamadas	Cuerpos en condición de no identificados, identificados no reclamados o cualquier otra forma de 'cadáveres de personas pobres de solemnidad'.

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).
PNN	Parque Nacional Natural	Áreas naturales protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que representan 14'268.224 hectáreas (142.682 km <sup>2</sup> ) de la superficie nacional (marinas y terrestres). En total hay 59 áreas naturales de las cuales 26 tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes.
PNRRI	Planes Nacionales de la RRI	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.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organismo de las Naciones Unidas presente en 177 países que trabaja en: reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernabilidad democrática; prevención de crisis y recuperación; medio ambiente y el desarrollo sostenible.
POT	Plan de Ordenamiento Territorial	“Instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. La Ley 388 de 1997 lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” (Cámara de Comercio Bogotá, s.f.).
PPI	Plan Plurianual de Inversiones	“Plan de inversiones públicas [que] contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación” (DNP, 2019).
PPIP	Plan Plurianual de Inversiones para la Paz	Plan de inversiones y presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos que durante 20 años garantizan la implementación del acuerdo final entre el gobierno colombiano y las FARC y la construcción de una paz estable y duradera.
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 el A.F. 1.1.2.
RNF	Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas	Herramienta diseñada por la UBPD, de acuerdo con el PNB, para establecer la localización de las PDD que posiblemente han fallecido, a efectos de garantizar la integridad de futuras acciones de prospección y recuperación arqueológica forense de los cuerpos.
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda.

RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Es un instrumento creado por la Ley de Víctimas en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o que les fueron despojados a las víctimas de la violencia. En este registro también se incluyen los datos del solicitante de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de despojo o abandono.
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.
SA	Sección de Apelación	Sección del Tribunal para la Paz de la JEP. Su función es decidir sobre los recursos de apelación respecto de las decisiones de las Salas y Secciones de la JEP; y decidir sobre los recursos de las víctimas por vulneración de derechos fundamentales, contra las sentencias de las secciones.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del SIVJRNR, en especial ante la JEP.
SAE	Sociedad de Activos Especiales	Sociedad de economía mixta vinculados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizada por la Ley, de naturaleza única, sometida al régimen del derecho privado, que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio.
SAR/SARV	Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad	Sección parte del Tribunal para la Paz en la que si no hay reconocimiento de responsabilidad, se celebrarán juicios contradictorios y se proferirá en sentencias absolutorias o condenatorias. En las condenatorias, impondrá sanciones alternativas u ordinarias correspondientes.
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	Esta Sala de la JEP tiene la función de definir la situación jurídica de todos quienes hayan accedido al componente de justicia del SIVJRNR, en relación con dos supuestos: personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía o indulto, en cuyo caso se remitirá a la Sala de Amnistía e Indulto. También deberá definir el tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia respecto a las personas objeto del componente de justicia conforme a los requisitos establecidos en el SIVJRNR -punto 3.3 del Acuerdo General-, incluida la extinción de responsabilidades por entenderse cumplida la sanción. La persona condenada en una sentencia proferida por la justicia ordinaria, podrá comparecer voluntariamente para reconocer verdad completa detallada y exhaustiva en los supuestos que no deban ser remitidos a la Sala de Amnistía ni

		permanecer en la Sala de verdad y reconocimiento de responsabilidad.
SE-JEP	Secretaría Ejecutiva de la JEP	La SE es el órgano que administra, gestiona y ejecuta los recursos de la JEP para cumplir con sus objetivos. Adicional a tales funciones, la Secretaría toma las manifestaciones de sometimiento de algunas de las personas procesadas por la JEP, gestiona el monitoreo con sistemas de vigilancia electrónica según dispongan las salas y secciones, y administra el Sistema Autónomo de Defensa de la JEP. De igual modo, tiene una dependencia adscrita que se encargará de garantizar la participación de las víctimas, su representación especial ante diversas instancias de la JEP y su acompañamiento psicosocial y jurídico durante el proceso judicial cuando así corresponda.
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural	Es un aporte en dinero o en especie que el Estado entrega por una sola vez al hogar beneficiario, con el objeto de facilitar una solución de vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución.
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.
SGP	Sistema General de Participaciones	Sistema constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y agua potable.
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras	Es un aporte estatal no reembolsable, reglamentado a través del Decreto 1330 de 2020 (art. 29, cap. 2), que puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra, entendida ésta como una UAF, y/o el valor total o parcial de los requerimientos financieros para el establecimiento de un proyecto productivo.
SIEE	Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia	“Es una aplicación que brinda instrumentos para cargar las metas de los Planes de Desarrollo Territorial, cargar la información de programación y ejecución de las mismas, y efectuar seguimientos sobre la información almacenada”.
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SIM	Sistema de Información Misional	Sistema de la CEV que registra la información relevante para el cumplimiento del mandato de la Comisión.
SIRDEC	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres	Sistema de información nacional interinstitucional que tiene como objetivos principales la identificación de cadáveres sometidos a necropsia medicolegal, orientar la búsqueda de personas desaparecidas, hacer seguimiento de casos y de la activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente.
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
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados en el A.F.
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 Integral a las 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.
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación	Sistema de información con base en los resultados del Registro Nacional de Reincorporación, que agrupa las entidades nacionales y territoriales responsables del proceso de reincorporación, y que su creación obedece a uno de los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018, que establece la política pública de reincorporación
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva	Son sujetos de reparación colectiva las comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado.
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas	Esta es una de las Salas que conforman la JEP. A esta Sala será remitido el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o escrita. Además, tiene el mandato de decidir en torno a la relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este, de las conductas y hechos atribuibles a personas. Recibirá informes por parte de la Fiscalía General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y fuentes judiciales o administrativas, sobre conductas ocurridas en el marco del conflicto.
SSDI	Sistema de Seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia	“Es un sistema de información para el seguimiento nominal de los niños y niñas en primera infancia, mediante el cual se realiza el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a las gestantes y niños y niñas en primera infancia del país, para su desarrollo integral” (Ministerio de Educación, 2018).
ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.

TEFOS	Territorios Forestales Sostenibles	Como programa, implica la concentración en un objetivo, dinámico para las Naciones Unidas, que estrictamente busca mantener y aumentar el valor económico social y medioambiental de todos los tipos de bosques en beneficio de las generaciones presentes y futuras en especial en protección y extensión de los recursos forestales, la diversidad biológica, en la salud y vitalidad de los bosques, incluidas sus funciones productivas y socioeconómicas y todo el marco normativo y de políticas.
TOARs	Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador	Hace referencia los trabajos, obras o actividades con contenido reparador que se realicen por personas a disposición de la Jurisdicción Especial para la Paz, los cuales también serán considerados como tiempo de cumplimiento de la sanción que pudiera imponérseles, siempre y cuando dichos trabajos, obras o actividades se realicen en una ubicación territorial perfectamente definida y verificable. La verificación de lo indicado en este párrafo se efectuará por el Secretario Ejecutivo de la JEP, quien podrá pedir la colaboración de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, y una vez constituida la Jurisdicción Especial para la Paz por el Tribunal para la Paz.
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	“Tiene como objetivo (...) diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política.” (Artículo 3o, Decreto 4122 de 2011).
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 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 de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJRN. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema 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 debido al conflicto armado.

UIA	Unidad de Investigación y Acusación	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. <sup>[13]</sup> La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz	Unidad policial constituida el 22 de abril de 2016 para el posconflicto. Tiene como objetivo direccionar, articular y operacionalizar las acciones correspondientes a líneas de Gestión del servicio de policía, análisis jurídico y víctimas del conflicto armado.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.
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.
UPRA	Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria	Entidad encargada de orientar la gestión del territorio, generar criterios, lineamientos e instrumentos para la toma de decisiones relacionada con la planificación agropecuaria y el desarrollo rural 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.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	Es la institución estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.
UTR	Unidad Técnica de Reincorporación	Grupo de Trabajo Interno de la ARN adscrito a la Dirección General, cuyo objetivo es adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las Farc-Ep a la vida civil, bajo los términos y condiciones del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), según lo establecido en el A.F. (ARN, s.f.).
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
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).

## ANEXOS PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL

### **Anexo 1: Asuntos que se tramitan a través del proceso agrario rural**

1. Las acciones contra los actos administrativos proferidos por la Agencia Nacional de Tierras, respecto de los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 o en el trámite de la Ley 160 de 1994.
2. El medio de control de nulidad para la resolución de controversias respecto de los actos de adjudicación en los términos del artículo 38 del Decreto Ley 902 de 2017.
3. Las demandas presentadas por la Agencia Nacional de Tierras en desarrollo del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural.
4. Las operaciones administrativas derivadas de la ejecución de actos administrativos proferidos en el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural o en el trámite de la Ley 160 de 1994.
5. La expropiación de la que trata la Ley 388 de 1997, cuando verse sobre predios rurales y agrarios.
6. Las demandas de pertenencia sobre inmuebles rurales.
7. Las demandas de posesorios sobre inmuebles rurales.
8. Las demandas de saneamiento de la propiedad agraria.
9. Las demandas de formalización de la pequeña propiedad rural.
10. Las demandas de servidumbre que versen sobre inmuebles rurales.
11. Las demandas de división de la propiedad común de inmuebles rurales.
12. Las demandas de deslinde y amojonamiento de inmuebles rurales.
13. Las demandas reivindicatorias de inmuebles rurales.
14. Restablecimiento de la posesión o de la tenencia de inmuebles rurales.
15. Lanzamiento por ocupación de hecho.
16. Controversias derivadas de contratos de índole agraria, como los de arrendamiento, aparcería, compraventa de tierras, enajenación de productos agropecuarios o similares, así como de actividades agrarias de transformación, producción o enajenación, en cuanto estos tres últimos no constituyan actos mercantiles ni tengan origen en relaciones de trabajo.
17. Las demandas que versen sobre rectificación de áreas y linderos de inmuebles rurales cuando deban surtirse ante la jurisdicción.
18. Las demandas sobre tradición imperfecta, ausencia o inexistencia de registro o folio de matrícula inmobiliaria y vicios en el registro de inmuebles rurales.
19. Acciones de grupo y reparación directa, siempre que la controversia sea de carácter agrario y rural.
20. Controversias sobre la administración de la copropiedad, reconocimiento y divisiones materiales de fundos rurales.
21. Diferendos relacionados con el ambiente previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, exclusivamente si se generan en el marco de procesos agrarios y siempre que la pretensión ambiental impacte de manera directa la agraria y su definición sea necesaria para resolver el diferendo en materia agraria y rural.

22. Nulidad de los actos administrativos emanados de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, siempre que dichos actos administrativos creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas asociadas a fundos rurales.
23. Procesos de extinción del derecho de dominio que aborden diferendos asociados al cumplimiento de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y de las normas de preservación y restauración del ambiente.
24. Procesos de extinción del derecho de dominio donde se discuta lo establecido en el inciso tercero del artículo 58 de la Ley 160 de 1994 en cuanto a que no constituye explotación económica la simple tala de árboles, con excepción de las explotaciones forestales adelantadas de conformidad con lo dispuesto en la normativa ambiental y agropecuaria.
25. Procesos de extinción del derecho de dominio que se adelanten por violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes, entendiéndose que hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando sus calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto este convenga al interés público.
26. Litigios relacionados con la adjudicación de bienes baldíos de la Nación por falta de correspondencia de la explotación acreditada con la aptitud específica del predio adjudicado, por la inexistencia o incumplimiento en la adopción o ejecución del plan gradual de reconversión o por la omisión de obtener concepto previo favorable de la autoridad correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.
27. Diferencias relacionadas con la aplicación del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 o norma que le sustituya en referencia al deber del solicitante de la adjudicación de baldíos de cumplir con los requisitos relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras, y los demás requisitos de ley.
28. Controversias relacionadas con la aplicación del artículo 75 de la Ley 160 de 1994 relativo a la constitución o sustracción de reservas sobre los terrenos baldíos en favor de entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de alto interés nacional o a favor de entidades privadas sin ánimo de lucro, cuando el objeto de la zona de reserva especial consista en proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales

- renovables o se relacione con fines ambientales establecidos por el legislador.
29. Diferendos que se susciten en las Zonas de Reserva Campesina relacionados con el uso de la tierra por violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes.
  30. Controversias asociadas con el otorgamiento de derechos o con contratos de usufructo, uso o superficie expedidos o celebrados por la Agencia Nacional de Tierras sobre zonas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959 o sobre las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
  31. Diferendos por el uso, ocupación o tenencia de tierras en páramos o áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o por la ejecución de los programas especiales de dotación de tierras establecidos en el Decreto 1277 de 2013 a favor de propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico y que deban ser reubicados.

## Anexo 2: Municipios PDET priorizados para el Catastro Multipropósito

Municipios PDET priorizados para el Catastro, por fuente de financiación	Financiación			Municipios no focalizados
PDET	Departamento	Municipio	Financiación	
Alto Patía y Norte del Cauca: Focalizados 8 de 24 municipios	Cauca	Cajibío	Crédito BM-BID	Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jamundí, Miranda, Morales, Patía, Suárez, Tonbí, Polkarpa, Pradera, Florida
	Cauca	Morales	Crédito BM-BID	
	Cauca	Piedras Blancas	Crédito BM-BID	
	Cauca	Mercaderes	Crédito BM-BID	
	Cauca	Santander de Quilichao	USAID	
	Nariño	Cumbitara	Crédito BM-BID	
Arauca: Focalizados 2 de 4 municipios	Nariño	El Rosario	Crédito BM-BID	Fortul, Saravena
	Nariño	Leiva	Crédito BM-BID	
	Arauca	Arauca	Cooperación U.K.	
Bajo Cauca y Nordeste antioqueño: focalizados 4 de 13 municipios	Arauca	Tame	Cooperación U.K.	Anorí, Amalfi, Briceño, Caucasia, Itango, Necí, Tarazá, Valdivia, Zaragoza
	Antioquia	Cáceres	Cooperación U.K.	
	Antioquia	El Bagné	Cooperación U.K.	
	Antioquia	Remedios	Cooperación U.K.	
Cataumbo: Focalizado 1 de 8 municipios	Antioquia	Segovia	Cooperación U.K.	Convención, El Carmen, El Tarra, Haricá, San Calixto, Teorama, Tibú
	Norte de Santander	Sardinata	USAID	
Chocó: Focalizados 2 de 14 municipios	Chocó	Riosucio	Cooperación U.K.	Murindó, Viga del Fuerte, Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral del San Juan, Itmina, Mediotrato, Medio San Juan, Nbovita, Sipi
	Chocó	Unguía	Cooperación U.K.	
Cuencas del Caguán y Pie de Monte Caquetano: focalizados 13 de 17 municipios	Caquetá	Albania	Crédito BM-BID	Algeciras, Curillo, Puerto Rico, Solita
	Caquetá	Belén de los Andaquíes	Crédito BM-BID	
	Caquetá	El Doncello	Crédito BM-BID	
	Caquetá	El Paujil	Crédito BM-BID	
	Caquetá	Florencia	Crédito BM-BID	
	Caquetá	La Montañita	Crédito BM-BID	
	Caquetá	Milán	Crédito BM-BID	
	Caquetá	Morelia	Crédito BM-BID	
	Caquetá	San José de Fragua	Crédito BM-BID	
	Caquetá	Yalpaíso	Crédito BM-BID	
	Caquetá	Cartagena del Chairá	Cooperación U.K.	
	Caquetá	San Vicente del Caguán	Cooperación U.K.	
Macarena-Guaviare: focalizados 8 de 12 municipios	Caquetá	Solano	Cooperación U.K.	El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare, Uribe
	Guaviare	Calamar	Cooperación U.K.	
	Meta	La Macarena	Cooperación U.K. y BICARBONO	
	Meta	Misipitán	Cooperación U.K.	
	Meta	Misetas	Cooperación U.K.	
	Meta	Puerto Concordia	Cooperación U.K.	
Montes de María: focalizados 14 de 15 municipios	Meta	Puerto Rico	Cooperación U.K.	Colosó
	Meta	Vista Hermosa	Cooperación U.K.	
	Meta	Puerto Lleras	USAID	
	Bolívar	Córdoba	ANT	
	Bolívar	El Guano	ANT	
	Bolívar	El Carmen de Bolívar	USAID	
	Bolívar	María la Baja	Crédito BM-BID	
	Bolívar	San Jacinto	USAID	
	Bolívar	San Juan Nepomuceno	USAID	
	Bolívar	Zambrano	Crédito BM-BID	
	Sucre	Chalán	Crédito BM-BID	
	Sucre	Los Palmitos	Crédito BM-BID	
	Sucre	Ovejás	USAID	
	Sucre	Morroca	Crédito BM-BID	
	Sucre	Palmito	Crédito BM-BID	
Sucre	San Onofre	Crédito BM-BID		
Sucre	Tolú Viejo	Crédito BM-BID		
Pacífico medio: Ningún municipio focalizado				Buenaventura, Guapi, López de Mikay, Timbiquí
Pacífico y Frontera Neónense: focalizado 1 de 11 municipios	Nariño	San Andrés de Tumaco	USAID	Barbacosa, El Charco, Franticó Pizarro, La Toba, Miguí, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Rayán, Santa Bárbara
Putumayo: focalizados 6 de 9 municipios	Putumayo	Mocoa	Crédito BM-BID	Crito, Puerto Asís, Puerto Caicedo
	Putumayo	Leguízamo	Cooperación U.K.	
	Putumayo	Puerto Guzmán	Cooperación U.K.	
	Putumayo	San Miguel	Crédito BM-BID	
	Putumayo	Valle del Guarnuez	Crédito BM-BID	
	Putumayo	Villagarzón	Crédito BM-BID	
Sierra Nevada-Perijá-Zona Barranera: focalizados 12 de 15 municipios	Cesar	Agustín Codazzi	Crédito BM-BID	La Paz, Valledupar, Santa Marta
	Cesar	Becerril	Crédito BM-BID	
	Cesar	La Jagua de Ibirico	IGAC	
	Cesar	Miangua	Crédito BM-BID	
	Cesar	Pueblo Bello	Crédito BM-BID	
	Cesar	San Diego	Crédito BM-BID	
	Guajira	Dibulla	ANT	
	Guajira	Fonseca	ANT	
	Guajira	San Juan del Cesar	ANT	
	Magdalena	Aracataca	Crédito BM-BID	
	Magdalena	Ciénega	ANT	
	Magdalena	Fundación	Crédito BM-BID	
Sur del Tolima: todos los municipios focalizados	Tolima	Rioblanco	ANT	
	Tolima	Ataco	USAID	
	Tolima	Chagarral	USAID	
	Tolima	Planadas	Crédito BM-BID	
Sur de Bolívar: focalizado 1 de los 7 municipios	Bolívar	Santa Rosa del Sur	Cooperación U.K.	Yondó, Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo y Simití
Sur de Córdoba: focalizado 1 de 5 municipios	Córdoba	Valencia	ANT	Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tiarra
Urabá Antioqueño: focalizado 1 de 8 municipios	Antioquia	Turbo	Cooperación U.K.	Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá
<b>Total PDET</b>				<b>78</b>
Fuente: Elaboración propia con información de municipios priorizados del DNP, Oficio 2020-00011 del Director del DNP al Procurador General de la Nación				<b>82</b>

### ANEXOS PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO

#### **Anexo 1: Proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR en el periodo que cubre este informe**

<b>Línea productiva</b>	<b>Lugar</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Valor del proyecto</b>
Granja piscícola (tilapia roja)	Bolívar, Cauca	15 personas (4 mujeres y 11 hombres)	\$ 219.499.422 (\$120 millones aporta el gobierno nacional)
Establecimiento comercial de productos y servicios	Antiguo ETCR la Guajira, Mesetas (Meta)	31 personas (22 hombres y 9 mujeres)	\$371.973.003 (\$248 millones aporta el gobierno nacional)
Ganadería doble propósito	Turbaco, Bolívar	8 personas (7 hombres y una mujer)	\$120.800.000 (\$64 millones aporta el gobierno nacional)
Confecciones La Montaña	Anorí, Antioquia	24 personas (14 hombres y 10 mujeres)	\$ 288.001.687 (\$192 millones aporta el gobierno nacional)
Producción y comercialización de ñame espino	Chalán, Sucre	15 personas (15 hombres)	\$ 263.700.000 (\$120 millones aporta el gobierno nacional)
Estación piscícola	Dagüa, Valle del Cauca	9 personas (7 hombres y 2 mujeres)	\$ 107.977.540 (\$72 millones aporta el gobierno nacional)
Producción Apícola	Viotá, Cundinamarca	13 personas (10 hombres y 3 mujeres)	\$ 155.999.900 (\$104 millones aporta el gobierno nacional)
Sistema empresarial de producción bovina	Ovejas, Sucre	10 personas (6 hombres y 4 mujeres)	\$ 135 millones (\$80 millones aporta el gobierno nacional)
Ganadería de ceba y doble propósito	Popayán, Cauca	29 personas (24 hombres y 5 mujeres)	\$ 393.983.000 (\$232 millones aporta el gobierno nacional)
Producción de panela	Mesetas, Meta	21 personas (17 hombres y 4 mujeres)	\$ 251.906.396 (\$168 millones aporta el gobierno nacional)
Sistema de producción intensivo	San Andrés de Tumaco, Nariño	53 personas (33 hombres y 20 mujeres)	\$678.988.032 (\$424 millones aporta el

de piscicultura		mujeres)	gobierno nacional)
Producción de tomate	Venecia, Cundinamarca	11 personas (9 hombres y 2 mujeres)	\$132.007.024 (\$88 millones aporta el gobierno nacional)
Producción de Sacha Inchi	Arauquita, Arauca	33 personas (26 hombres y 7 mujeres)	\$421.100.617 (\$264 millones aporta el gobierno nacional)
Sistema productivo de ganadería bovina	Frontino, Antioquia	30 personas (28 hombres y 2 mujeres)	\$ 360.243.154 (\$240 millones aporta el gobierno nacional).
Planta de transformación de derivados lácteos	Cabrera, Cundinamarca	9 personas (7 hombres y 2 mujeres)	\$218.192.500 (\$72 millones aporta el gobierno nacional).

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información de la ARN.

## **Anexo 2: Documento de propuestas presentadas al Presidente Duque por firmantes de la paz**

### **15 Propuestas Mínimas de los peregrinos para la reincorporación política, social y económica de los firmantes del acuerdo**

En el marco de la Peregrinación por la Vida y la Paz, aproximadamente 2000 firmantes del Acuerdo Final de Paz nos hemos movilizado desde las ciudades y campos, donde desarrollamos nuestro proceso de reincorporación, para ser escuchados. Esta vez no marchamos buscando la selva sino hacia la capital, el epicentro de las decisiones políticas, para insistir en la necesidad de implementación integral del Acuerdo de Paz como respuesta a la realidad de riesgo, estigmatización y ausencia de garantías para la vida que enfrentamos día a día, que se refleja en el asesinato de 237 compañeros y compañeras que como nosotros habían empeñado su palabra y compromiso con el sueño de la paz para nuestro país.

A la crítica situación humanitaria, se suman los retrasos en la estructuración de los planes y programas sociales para la reincorporación, la inexistencia de un Sistema Nacional de Reincorporación –SNR– que defina con claridad las competencias de las distintas entidades del Estado en su implementación, así como los recursos requeridos con este propósito. A la fecha tampoco hay lineamientos que permitan la corresponsabilidad Nación-Territorio y la respectiva concurrencia de recursos en este marco.

La tierra sigue siendo una promesa pendiente, lo que impide asegurar la sostenibilidad económica de los proyectos productivos en el mediano y largo plazo, y condena a las y los reincorporados en el mejor de los casos a otros 2 años de condiciones de habitabilidad precarias, en desconocimiento de sus derechos.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que los primeros 5 años son decisivos para asegurar el éxito de un proceso de reincorporación a la vida civil, proponemos trabajar en torno a “15 Propuestas Mínimas para la reincorporación política, social y económica de los exintegrantes de FARC-EP”, en torno a los siguientes ejes de trabajo:

360

#### Sobre el marco normativo y de política pública para la reincorporación

1. Instalación de una Mesa de Trabajo Conjunto entre CNR y CSIVI con el fin de revisar y ajustar los indicadores y metas trazadoras del Plan Marco de Implementación –PMI– a la luz de las dinámicas actuales del proceso de reincorporación social y económica.
2. Garantizar los desarrollos normativos requeridos para la creación del Sistema Nacional de Reincorporación –SNR–, la definición de corresponsabilidad de los entes territoriales en torno al proceso de reincorporación y la incorporación de los nuevos asentamientos rurales (ETCR y NAR) al ordenamiento territorial.
3. En consonancia con lo anterior, la operatividad de la Ruta de Reincorporación requiere de la expedición de un instrumento de mayor rango legal al de una resolución de la ARN, que permita vincular la acción de las entidades competentes definidas en el SNR e impida una posterior derogación por otras administraciones.
4. Instalar una Mesa Técnica con el fin de precisar el presupuesto global del proceso de reincorporación política, social y económica, analizar las partidas presupuestales de las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Reincorporación –SNR– en el Conpes 3931 de 2018 y establecer un trazador presupuestal que permita hacer seguimiento a los recursos.
5. Realizar un diagnóstico conjunto sobre el estado actual de los Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR– como línea base para diseñar un plan de fortalecimiento

y creación de nuevos consejos, de acuerdo a la actual distribución territorial de la población en proceso de reincorporación.

#### Sobre las garantías de seguridad

1. Construcción participativa y actualización permanente de mapas de riesgo territorial, que permitan identificar el nivel de riesgo de los colectivos y personas en proceso de reincorporación, con especial atención a los liderazgos activos, a partir de un análisis de las variables amenaza, vulnerabilidad y capacidades como medida de prevención y base de la formulación de medidas de protección diferenciadas. Se sugiere priorizar este ejercicio en los departamentos de Antioquia, Meta, Norte de Santander, Nariño, Caquetá, Valle del Cauca y Cauca. Se deberá atender a los enfoques territorial, étnico, de género y etéreo.
2. Renovación y ampliación del beneficio de seguro de vida para las personas en proceso de reincorporación hasta la finalización de la ruta de reincorporación, en atención a las condiciones de vulnerabilidad persistentes.
3. Impulso a la implementación de la Estrategia nacional para la prevención temprana y la superación de la estigmatización, diseñada en cumplimiento de lo definido en el Conpes 3931 de 2018. Se hace necesario avanzar en el PACTO NACIONAL POR LA VIDA Y POR LA PAZ.
4. Instalar una Mesa Técnica en el marco del CNR para el análisis de los impactos de las violaciones a derechos humanos en el desarrollo del proceso de reincorporación social y económica y la formulación de políticas públicas que permitan superarlos. Se deberá atender a los enfoques territorial, étnico, de género y etario.
5. Asegurar la acción articulada e integral del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), priorizando la implementación del Decreto 660 de 2018 a través del cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios con presencia de población en reincorporación y el pleno funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en los términos de las funciones establecidas en el Decreto 300 de 2017.

361

#### Sobre el acceso a derechos y las dinámicas territoriales de la reincorporación

1. Activación de todas las rutas habilitadas en el ordenamiento jurídico para facilitar el acceso en propiedad a la tierra para el desarrollo de las iniciativas productivas, en los términos de lo planteado en el Conpes 3931 de 2018, como base de la sostenibilidad del proceso de reincorporación económica a mediano y largo plazo.
2. Diseñar en el marco del CNR un plan de choque para la atención especial de los ETCR y NAR que debido a razones de seguridad o barreras de acceso a la tierra deben ser reubicados, en aras de acelerar los tiempos y generar condiciones mínimas de habitabilidad.
3. Revisar las restricciones introducidas por la Resolución 4309 de 2019 en materia de acceso a derechos sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a la luz de lo planteado en los Decretos 899 y 897 de 2017 y en el Conpes 3931 de 2018.
4. Fortalecimiento de procesos asociativos, de economía solidaria y cooperativismo como motor de las dinámicas colectivas del proceso de reincorporación.
5. Tratamiento en igualdad de condiciones en materia de acceso a derechos a todos los firmantes del Acuerdo de Paz, sin distinción de su ubicación territorial en ETCR o por fuera de ellos.

## ANEXOS PUNTO 5: VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

### **Anexo 1: Medidas cautelares de protección a lugares identificados donde podrían encontrarse cuerpos esqueletizados de posibles víctimas de desaparición forzada.**

Decretadas por la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SAR) (Prs 232-2020, 2020).

LUGAR	AUTO	MEDIDA
Hidroituango Universidad de Antioquia	AT-076 de 2019	Sellamiento temporal del laboratorio de osteología antropológica de la Universidad de Antioquia
Comuna 13 - Cementerio El Universal	AT 110 de 2020	Prohibición de exhumaciones e inhumaciones y traslados de cuerpos, en ocho (8) zonas, por un lapso de ciento veinte (120) días. Proteger, copiar y clasificar toda la información que tenga o custodie la administración del JCU, permitiendo el acceso exclusivamente a los funcionarios de la UIA, del INMLCF y de la UBPD que sean asignados al presente trámite
Comuna 13 - La Escombrera	AI-010 de 2020	Decreta el cerramiento y la prohibición de intervención de cualquier persona o el desarrollo de cualquier actividad en los sitios correspondientes al "Polígono nuevo" y la "zona de bajos cambios en la cobertura del suelo"
Dabeiba	AT-102 de 2019	Solicitud de intervención de la Policía Nacional para que adopte las medidas administrativas adecuadas en el Cementerio Las Mercedes de Dabeiba.
	AI-009 de 2020	Protección y preservación de la zona del cementerio Las Mercedes de Dabeiba.
Cementerio alternativo el Copey	AT-114 de 2020	SUSPENSIÓN INMEDIATA de la manipulación, inhumación, exhumación y traslado de estructuras óseas existentes en el lote o cementerio alternativo de El Copey (Cesar). Garantizar la conservación y custodia de cuerpos de personas no identificadas (PNI) y personas identificadas no reclamadas (PINR) existentes en el cementerio alternativo de El Copey.

San Onofre	AI-010 de 2019	Medidas para la Alcaldía de San Onofre: se encargue de la administración y actualización sobre la información de los cementerios de Rincón del Mar y San Onofre adopten medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico de administración y protección de cementerios.
	AI 011 de 2019	Medidas de protección restaurativas
	AI-013 de 2019	Presentar plan de acción de búsqueda en el que se expongan las acciones que considere necesarias para desarrollar la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Allegue a la JEP un informe detallado sobre la realización de 4 exhumaciones realizadas en la finca La Alemania.
Aguachica	AT 049 de 2020	Decretó medidas cautelares por 90 días para el cementerio de los Pobres en Aguachica, Cesar, y así evitar la pérdida parcial o total de cuerpos de personas no identificadas y ordenó la suspensión de actividades de exhumación y traslado de cuerpos existentes en ese cementerio
Magdalena Medio	AI-020 de 2020	Decretó medida cautelar en relación con los lugares identificados en el cementerio Central de Nuestra Señora del Carmen de Norcasia-Caldas; en los cementerios San Agustín y San Diego de Samaná- Caldas; en los cementerios San Maximiliano María Kolbe y de la vereda Pradera de Victoria Caldas.
Puerto Berrío	AT-008 de 2020	Se ordenó al párroco de la Dolorosa abstenerse de realizar exhumaciones de CNI y CINR
Carmen de Bolívar	AI-007 de 2020	Garantizar la conservación y custodia de cuerpos de PNI y PINR en el cementerio de El Salado, realizando un cerramiento de las tumbas o bóvedas que se encuentran con restos expuestos.
Yopal	AT- 071 de 2020.	Se prohibió licenciar cualquier tipo de obra y en las bóvedas del nuevo cementerio a donde fueron trasladados los CNI del antiguo cementerio se ordenó su protección.

**Anexo 2: Actos de reconocimiento de responsabilidad, perdón, esclarecimiento de la verdad, reconciliación y encuentros articulatorios en el marco del aporte de verdad realizados por ex integrantes de las FARC-EP, relacionados por la Mesa Técnica del SIVJNR-FARC.**

Fecha	Lugar	Acto
30 de septiembre de 2016	Barrio Obrero, Colegio San Pedro Claver, La Chinita – Apartadó	Acto de reconocimiento temprano de responsabilidad. Este acto contó con una reunión posterior, realizada el 14 de enero de 2018.
23 de enero de 2019.	La Chinita – Apartadó	Esclarecimiento de la verdad
25 de octubre de 2018.	Bogotá, Universidad Pedagógica	Primer encuentro “Un camino hacia el perdón, la reconciliación y la reparación”. Acto en memoria de los caminantes asesinados en el Parque Nacional Puracé. Este acto tuvo como objetivo iniciar un proceso de esclarecimiento de verdad, contribución a la reconciliación, reconstrucción de la memoria histórica frente a los hechos ocurridos en febrero de 2001
22 de noviembre de 2018.	Bogotá, Universidad Pedagógica	Segundo encuentro con el objetivo de dialogar sobre el diseño del plan de trabajo para esclarecer verdad, actos simbólicos e informe de la JEP, y actos de compensación.
06 de diciembre de 2015	Pueblo Viejo de Bellavista, Bojayá - Chocó	Acto de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón por parte de las FARC-EP a víctimas de Bojayá
29 de septiembre de 2016	Bojayá	Solicitud de perdón
Desde el 2017 se inició el proceso con la comunidad Awá		Proceso de reconocimiento de responsabilidad y perdón con la Comunidad Awá
03 de diciembre de 2016	Iglesia de San Francisco. Cali – Valle del Cauca	Acto de memoria y solicitud de perdón a las familias víctimas de los Diputados del Valle.
10 de febrero de 2018	Bogotá	Acto de esclarecimiento de la verdad, solicitud de perdón, reconciliación y reparación con las víctimas del Club El Nogal. Casi un año antes, un grupo de víctimas del Club El Nogal, se reunieron con exguerrilleros en un acto cerrado de reconciliación y perdón. Este encuentro se hizo en compañía del padre Francisco de Roux, la ONU, la Unidad de Víctimas, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Arquidiócesis de Bogotá.

01 de agosto de 2018		Acto de reconocimiento de responsabilidad de las FARC
03 de abril de 2018	Mitú	Reunión preparatoria del acto de reconocimiento de responsabilidad por parte de las FARC por los hechos ocurridos
14 de abril de 2018	Remedios - Antioquia	Acto "encontrémonos por la reconciliación"
18 de junio de 2018	ETCR de Llano Grande – Dabeiba	Jornada de reconciliación por el territorio "Golpe de Estadio 2"
31 de julio de 2018	ETCR Mariana Páez, Mesetas - Meta	"Acto de visibilización del sector religioso como víctima del conflicto, un paso a la reconciliación".
01 de abril de 2017	Tibú – Norte de Santander	Encuentro de víctimas en Tibú promovido por la Mesa de Víctimas y la Diócesis de Tibú, a través del foro fin del conflicto armado, construcción de paz y reconciliación
16 de agosto de 2019	Cúcuta – Norte de Santander	Encuentro Hablemos de verdad. Solicitud de perdón
31 de octubre al 4 de noviembre de 2016	Carrizal	Vigilia por la paz y la reconciliación en Carrizal
27 y 28 de enero de 2017	Vereda El Carmen	Actividad de reconciliación
07 de diciembre de 2017	Carrizal	Actividad de reconciliación familiar
14 de abril de 2018	Carrizal	Acto de paz y reconciliación
09 de julio de 2018	Carrizal	Acto de reconciliación
Agosto de 2018	Carrizal	Actividad de integración y reconciliación
22 al 24 de septiembre de 2018	Carrizal	Primera fiesta patronal para la reconciliación y la paz de Carrizal
17 de noviembre de 2018	ETCR La Carmelita	Acto de perdón y reconciliación con la comunidad LGTBI
Mayo a noviembre de 2018	Putumayo	Acto de reconciliación y perdón con Mujeres Tejedoras de Vida
13 de octubre de 2018	San Pablo – sur de Bolívar	Acto temprano de reconocimiento de responsabilidad y reconciliación
12 de octubre de 2018	Anorí - Antioquia	Acto temprano de reconocimiento de responsabilidad y reconciliación

19 de abril de 2019	Ituango	Acto de reconciliación
23 de septiembre de 2017	Granada - Antioquia	Acto de perdón y reconciliación. Las FARC elevaron solicitud de perdón ante las víctimas por los hechos acaecidos en ese lugar.
28 de julio de 2018	Resguardo Cañamonmo y Lomapieta de Riosucio - Caldas	Acto de reconciliación y memoria
13 de abril de 2019		Construcción de la línea del tiempo antiguo Bloque Caribe
10 de junio de 2019	Barrancabermeja	Construcción de la línea del tiempo del antiguo Bloque Magdalena Medio
29 de junio de 2019		Construcción de la línea del tiempo antiguo Bloque Oriental
28 y 29 de septiembre de 2019		Construcción de la línea del tiempo antiguo Bloque oriental y antiguo Bloque Sur
02 y 03 de marzo de 2020	ETCR Agua Bonita	Construcción de la línea del tiempo antiguo Bloque Sur
06 de septiembre de 2019	San Adolfo - Huila	Primera jornada por la paz y la reconciliación en San Adolfo
	Puerto Torres	Actividad de reconciliación en Puerto Torres
18, 19 y 20 de enero de 2020	Tolima y Marquetalia	Ruta Marquetalia enfocada en la reconciliación, memoria histórica y turismo ambiental
18 de febrero de 2019	Veredas Pecuinde, Paramito, Chaparro y Basconta de Icononzo, Tolima	Acto de perdón y reconciliación con comunidades, víctimas y personas en proceso de reincorporación
27 de mayo de 2019	ETCR de Icononzo – Tolima	Presentación cultural pedagógica y de memoria
Octubre de 2018	Vereda la Fila, Icononzo – Tolima	Acto de perdón y reconciliación
Noviembre de 2018	Veredas El Triunfo y Pie de Cuesta, Icononzo, Tolima	Acto de reconciliación con comunidades
02 de febrero de 2019	Veredas Guatinbol y Mesón de Icononzo, Tolima	Acto de reconciliación y perdón con familias campesinas
Abril de 2019	Casa cural de Icononzo, Tolima	Reunión y pedagogía de paz, acto de perdón y reconciliación con familias víctimas

10 de agosto de 2019	Vereda Mundo Nuevo, Icononzo, Tolima	Acto de reconciliación y perdón con familias campesinas víctimas de FARC-EP
02 de septiembre de 2019		Actividad de reconciliación y constitución de la Cooperativa CONMICER entre reincorporados y comunidad
20 de octubre de 2019		Acto de reconciliación y perdón
07 de diciembre de 2019	ETCR Icononzo – Tolima	Actividad de reconciliación y construcción de tejido social entre miembros del ETCR y comunidades aledañas
8 al 13 de octubre de 2019	Casa campesina y Hotel las Garzas	Acto de reconciliación con víctimas FARC EP durante cierre de TEATRO FORO
27 de octubre de 2019	ETCR Agua Bonita	Festival Agua Bonita se Pinta de colores con manos de paz y reconciliación III
20 de febrero de 2020	Rionegro - Antioquia	Pacto por la Paz en el marco del proceso de 'diálogos de verdad por la reconciliación en el Oriente Antioqueño
29 de febrero de 2020	Dabeiba - Antioquia	Ritual del perdón con pueblos indígenas víctimas de las FARC
07 de noviembre de 2019	Marinilla - Antioquia	Encuentro de verdad para la reconciliación
20 de noviembre de 2019	El Santuario - Antioquia	Diálogo entre mujeres por la verdad y la reconciliación del oriente antioqueño
13 de diciembre de 2019	Brisas, Carmen del Darién	Reunión con Comisión de la verdad con mujeres excombatientes
15 al 22 de septiembre de 2018	Quibdó	Encuentro de reconciliación para fortalecer las relaciones entre víctimas, habitantes de barrio Restrepo 1, 2 y 3, y personas en proceso de reincorporación en Quibdó
(por definir) 2018	Viotá	Acto de perdón y reconciliación con ex alcalde de Viotá
(por definir) 2018	Cabrera – Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad
(por definir) 2018	Pasca - Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad
(por definir) 2018	Viotá - Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad
(por definir) 2018	Cabrera - Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad con la Mesa de Víctimas de Cabrera
(por definir) 2018	Venecia – Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad

(por definir) 2018	Casco urbano de San Bernardo – Cundinamarca	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad
(por definir) 2018	Fusagasugá	Pedagogía paz en la cual se partía con un acto de reconocimiento de responsabilidad
28 de octubre de 2019	Quibdó	Quinto diálogo por la No repetición entre la CEV, víctimas del conflicto, ex combatientes de las FARC-EP y AUC
26 de septiembre de 2019	ETCR La Carmelita	Solicitud de perdón a las víctimas
09 de octubre de 2019	ETCR La Carmelita	Cine para la paz – Acto de reconciliación y solicitud de perdón
Por definir	ETCR La Carmelita	Escuelas de perdón y reconciliación
4 de agosto 2018	Pasto	Encuentro y ruta de trabajo pueblo AWA
23 de agosto 2018	Pasto	Encuentro y ruta de trabajo pueblo AWA
27 de julio 2018	Pasto	Encuentro y ruta de trabajo pueblo AWA
1 agosto 2018	Bogotá	Encuentro familias victimas caso concejales de Rivera
19 de julio de 2019	Quindío	Evento de celebración del acuerdo de voluntades por una iniciativa de reconciliación y paz en el territorio, celebrado con la Mesa Departamental de Víctimas del Quindío
10 de agosto de 2018	Chigorodó - Antioquia	Foro regional por la paz, la convivencia y la reconciliación.
21 de septiembre de 2018	ETCR de Dabeiba	Jornada de reconciliación por el territorio, celebrada en el marco del día internacional de la Paz que se celebró con las Fundaciones por la Reconciliación
8 de octubre de 2017	ETCR de la Plancha – Anorí	Jornada de fútbol por la reconciliación
29 de junio de 2018	CEV	Comparecencia ante la CEV para comenzar el proceso de aceptación de responsabilidad, aclaración de verdad y reconocimiento de las víctimas. Delegados de la FARC y la CEV definieron una agenda para avanzar en el proceso
19 de septiembre de 2018	Bogotá	Primer encuentro de preparación de procesos de reconocimiento de responsabilidad. FARC y CEV
22 de noviembre de 2018	CEV	Mi cuerpo dice la verdad

29 de agosto de 2019	Pasto	Reconocemos su búsqueda
22 y 23 de noviembre	Medellín	Nunca más niños y niñas en la guerra
12 y 13 de diciembre de 2019	Cabrera (Región del Sumapaz)	El campo cuenta la verdad
18 y 19 de febrero de 2020	Bogotá	Jornada de contribución a la verdad por parte de quienes integraron el Secretariado de las FARC. En este evento, los antiguos integrantes del Secretariado realizaron aportes al trabajo de la CEV en temas como el problema de la tierra, el narcotráfico, insurgencia y contrainsurgencia, la relación de las antiguas FARC con la población civil o su funcionamiento y organización interna.
2019		Ejercicio de documentación interna como aporte a la verdad. A lo largo de 2019 se realizó un proceso de recolección de información con 114 exguerrilleros de las FARC-EP, que compartieron sus experiencias y conocimientos a través de entrevistas e historias de vida. El resultado de este proceso será entregado a la CEV como aporte al cumplimiento de su mandato, que se encamina al esclarecimiento de la verdad, pero también a sentar las bases de la convivencia y la no repetición en nuestro país.
17 de agosto de 2014		Solicitud de perdón a Constanza Turbay.
08 de septiembre de 2016	Cárcel de Tumaco	Solicitud de perdón a los dirigentes de las comunidades afrodescendientes pro el asesinato del líder Genaro García del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera
11 de septiembre de 2016		Reconocimiento por parte de las FARC de las retenciones ilegales- secuestros- como medio para financiar su lucha y el compromiso de nunca más recurrir a este método.
26 de septiembre de 2016	Cartagena	Durante la ceremonia de firma oficial del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, solicitud de perdón a las víctimas del conflicto armado en Colombia
06 de mayo de 2018	Cartagena	Después de una sesión de la CSIVI en Cartagena, la FARC, en cabeza de Rodrigo Londoño, pidió perdón por el asesinato del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, a la viuda de este, Yolanda Pinto.

12 de julio de 2018	Dabeiba - Antioquia	Integrantes de la FARC piden perdón a víctimas del municipio de Dabeiba en Antioquia, en cabeza de Luis Óscar Úsuga Restrepo (Isaías Trujillo), uno de los comandantes de las FARC-EP que hacía presencia en esta zona. Específicamente le pidieron perdón a Yolanda Pinto, la viuda de Guillermo Gaviria, gobernador de Antioquia.
27 de noviembre de 2018	Tibú	Acto de conmemoración, paz y reconciliación por los dos años de la firma del Acuerdo de Paz en Tibú, con la presencia de senadores del partido FARC, Alianza Verde, Cambio Radical y del Partido de la U. Hubo un acto de reconciliación entre el representante a la Cámara Jairo Hoyos, quien perdió a su padre a manos de las FARC-EP, y Luis Alberto Albán (Marcos Calarcá). Al final de la jornada, congresistas y excombatientes sembraron árboles de mango en el ETCR como muestra de esperanza.
12 de diciembre de 2018	Vereda Guatemala, del municipio de Miranda en el Cauca	Excombatientes de las FARC piden perdón en la vereda Guatemala, del municipio de Miranda en el Cauca. El acto se realizó en el marco del Plan de Reparación Colectiva de la vereda, que abarca medidas de garantías de no repetición y apunta a construir un estado de paz y reconciliación.
09 de abril de 2019	Tibú	Acto de solicitud de perdón. En el marco del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado hubo un acto de Perdón en Tibú en el que participaron la Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la comunidad, la Comisión de la Verdad, la JEP, la Alcaldía y Ropero Suárez, mejor conocido como Rubén Zamora, excombatiente de las FARC-EP. Ropero pidió perdón a las víctimas del conflicto armado por todos los daños causados en tiempos de guerra y entregó una dotación de libro para niños y jóvenes.
5 Agosto 2019	Hotel Embera en Apartado	Reunión con la comisionada Ángela y las funcionarias de la casa de la verdad en Apartado.
6 Agosto 2019	Barrio la Chinita	Visita de Pastor Alape al barrio la Chinita de Apartado.
19 de julio 2017	Universidad Javeriana Cali	Se encontraron el excomandante de las AUC, Freddy Rendón, y de las FARC-EP, Pablo Catatumbo: "Verdad y justicia, claves para la reconciliación", organizado por Colombia 2020
12 de Agosto	Casa Pastoral Río Negro.	Encuentro con organizaciones de víctimas del oriente de Antioquia.

9 de Agosto 2019	Cauca- Bordo Patía	Reunión con ex guerrilleros de FARC – Cauca, plan de trabajo, articulación CEV.
20 de Agosto 2019	Popayán	Reunión con la comisión de la verdad en su componente región y las locales.
10 de septiembre 2019	Diócesis de Rio Negro y centro de fe y cultura.	Mesa de coordinación del oriente antioqueño
22 de septiembre 2019	Casa de la cultura corregimiento Nutivara.	Encuentro con ex combatientes del NAR la Blanquita
20 de septiembre 2019	Bogotá	Viaje de Santander de Quilichao, Cauca a Bogotá, reunión delegación CEV
27 de septiembre 2019	Marquetalia	Organización reunión en el ETCR Marquetalia con víctimas del sur del Tolima.
19 de octubre 2019	Arauca	Encuentro afros e indígenas con delegada de la mesa técnica de la CEV FARC Luz Mery Panche., ETCR Martin Villa, Filipinas Arauca.
2 de octubre 2019	Cali	Actividad acompañada por la UNVMC y gestores de paz integrada por ex guerrilleros de las FARC-EP
15 de octubre 2019	Marquetalia	Reunión excombatientes y líderes víctimas en coordinación con CEV.
17 y 18 de octubre	Chía Cundinamarca	Participación en foro de la universidad Uni-Sabana sobre la construcción de memoria desde el territorio.
20 y 21 de septiembre 2019	Agua Bonita	Reunión con los responsables regionales de la CEV y representantes de los ETCR Mira Valle y Agua Bonita.
27 de septiembre al 3 de octubre del 2019	Poblado Héctor Ramírez	Festival de grafiti Agua Bonita se pinta de colores con manos de paz.
12 de octubre	Manaure Cesar	Participación y acompañamiento al día de la resistencia Indígena.
26,27,28,29 Agosto 2019	Pasto	Reunión con delegados del equipo de reconocimiento CEV, orientación trabajo.
4 de septiembre 2019		Reconstrucción línea de tiempo Efraín Guzmán, acompañamiento de la CEV.
28 y 29 de septiembre 2019	Villavicencio	Jornadas de trabajo antiguos Bloque Oriental y sur.
8 de julio 2019	Manaure	Pedagogías sobre la CEV ETCR Simón Trinidad, Vereda Tierra Grata, Manaure, Cesar.

8 agosto 2019	Manaure Cesar	Pedagogía para la jornada con la CEV el 8 de agosto ,ETCR Simón Trinidad, Vereda Tierra Grata, Manaure, Cesar.
17 de agosto 2019	Meta	Pedagogía CEV FARC NPR el Diamante, Uribe Meta.
18 de agosto 2019	Meta	Pedagogía CEV FARC NPR Darío Gutiérrez, Uribe Meta.
18 de agosto de 2019	Meta	Pedagogía CEV FARC ETCR Georgina Ortiz, Vista Hermosa Meta
Febrero4 del 2019	Bogotá	Reunión interna para articular la presentación de las ponencias ante la CEV
Febrero 7 del 2019	Bogotá	Reunión CEV-Carlos Ospina
Febrero 25 del 2019	Bogotá	Reunión con CA-Tema ponencias.
13 de mayo 2019	Bogotá	Reunión Patricia Tobón
27 de mayo 2019	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
12 de junio 2019	Bogotá	Instalación Enlaces CEV- FARC (Capacitación).
20 de junio 2019	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
6 de Junio 2019	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
12 de Marzo 2019	Bogotá	Reunión articuladora interna- Ponencias.
18 de Julio de 2018	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
Julio 19 de 2019	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
25 de julio 2018	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
5 de julio 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
28 de noviembre 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
19 de julio 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
10 de octubre 2018	Bogotá	Reunión Interna trabajo articulador, tema ponencias.
17 de septiembre 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV

19 de septiembre 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
8 de noviembre 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
11 de diciembre 2018	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
23 de octubre 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
7 de febrero 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
10 de marzo 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
22 de mayo 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
12 de junio 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
12 de julio 2019	Bogotá	Encuentro y articulación con CEV
27 28 y 29 2019	Pasto	Mujeres buscadoras
18 de septiembre 2019	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
17 de octubre 2019	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
12 de febrero 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV
18 y 19 de febrero	Virtual	Presentación FARC ante CEV
5 de junio 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV
20 de mayo 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
11 de junio 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
19 de junio 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
25 de junio 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV.
23 de junio 2020	Virtual	Preparatoria OCCIDENTE
30 de Junio 2020	Virtual	Construcción línea de tiempo Occidente.
1 de julio	Virtual	Encuentro y articulación con CEV
9 de julio 2020	Virtual	Encuentro y articulación con CEV

3 de julio	Virtual	Línea de tiempo CCC
14 de Julio	Virtual	Linea de Tiempo CCC
16 de julio	Virtual	Equipo reconocimiento enfoque étnico-CEV
23 de julio	Virtual	Linea de tiempo CCC
27 de julio	Virtual	Segundo encuentro enfermeros
4 Agosto	Virtual	Linea de tiempo CCC
13 de agosto	Virtual	Encuentro equipo CEV: Conexidad del conflicto armado Interno.
19 agosto	Virtual	Linea de tiempo CCC
12 de agosto	Virtual	Trabajo de memoria excombatientes que operaban en Pasto, Tumaco y buenaventura.
13 de agosto	Virtual	Trabajo de memoria excombatientes que operaban en Popayán, Buenaventura.
14 de agosto	Virtual	Trabajo de memoria excombatientes que operaban en choco, Buenaventura.
19 de agosto	Virtual	Trabajo de memoria excombatientes que operaban en cali, Buenaventura.
19 de agosto	Virtual	Reunión CEV-Huila
11 de Agosto	Virtual	Alta consejería-CEV
8 de septiembre	Virtual	Alta consejería-CEV: Reconstrucción de memoria narrativas Soacha, Bogotá, Sumapaz.
17 de septiembre	Virtual	Alta consejería-CEV: Reconstrucción de memoria narrativas: Operación Libertad 1 y 2
21 de septiembre	Virtual	BEMPOSTA
1 de Noviembre	Virtual	Ejercicio y acompañamiento en clave de No repetición: Catatumbo.
1 de Noviembre	Virtual	Alta consejería-CEV: Reconstrucción de memoria narrativas: Plan Colombia.
6 , 7 y 8 de Octubre	Virtual	Encuentro Narrativas Antiguo Bloque Nor – Occidental.
10 , 11 y 12 Noviembre	Virtual	Encuentros reconocimientos en el marco del caso 001.

**Anexo 3: Histórico de órdenes de órdenes proferidas, avance y rezago histórico de órdenes y avance de cumplimiento de las órdenes.**

Recopilación del histórico de número de órdenes proferidas hasta el 30 de noviembre de 2020, con muestra de avance y rezago histórico hasta el 30 de noviembre de 2020 y avance de cumplimiento en el periodo 01 de agosto – 20 de noviembre de 2020. Elaboración propia con información tomada de (Radicado URT No. DSC2-202016437, 2020)

<b>Categoría</b>	<b>Histórico de órdenes proferidas a corte de 30 nov 2020</b>	<b>Avance de cumplimiento del histórico de órdenes a corte de 30 nov 2020</b>	<b>Rezago del cumplimiento del histórico de órdenes</b>	<b>Avance de cumplimiento de las órdenes en el periodo 01 ago - 30 nov 2020</b>
Proyectos productivos	9431	8602	829	378
Subsidios de vivienda	8110	6481	1629	533
Compensación a víctimas	1651	807	844	93
Compensación a terceros de buena fe	318	226	92	20
Reconocimiento de segundos ocupantes	574	204	370	22
Alivio de pasivo financiero	4388	3949	439	9
Alivio de pasivo de servicios públicos domiciliarios	4003	3600	403	7
Proyectos agroindustriales	55	39	16	NR
Costas judiciales	586	545	41	NR
Órdenes complementarias	80	NR	NR	NR
<b>Total</b>	<b>29196</b>	<b>24453</b>	<b>4663</b>	<b>1062</b>

## **Anexo 4: Conformación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz**

(Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, 2020a)

	<b>ENFOQUE QUE REPRESENTAN</b>	<b>ORGANIZACIÓN O PLATAFORMA A LA CUAL PERTENECEN</b>
Principal	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos humanos	Asociación de trabajo interdisciplinario - ATI
Suplente		
Principal	Representantes de las organizaciones que trabajan por derechos de los niños, niñas y adolescentes	COALICO
Suplente		
Principal	Representantes de las Organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres	Fundación Teknos
Suplente		
Principal	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa	Corporación Red Somos
Suplente		
Principal	Representantes de la población campesina	Asociación departamental de usuarios campesinos del Guaviare
Suplente		
Principal	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las víctimas del conflicto armado	Corporación Rosa Blanca Colombia
Suplente		
Principal	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad	Programa de acción por la igualdad y la inclusión social PAIS- U. de los Andes
Suplente		
Principal	Representantes de las universidades y establecimientos educativos de carácter privado	Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Suplente		
Principal	Representantes de las organizaciones integradas por personas de la fuerza pública en retiro	Asociación Colombia de Militares y Policías Víctimas del Conflicto
Suplente		
Principal		

Suplente	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de los trabajadores	Sindicato de Derecho DD.HH. De la Defensoría del Pueblo
Principal	Representantes de los gremios empresariales	Asociación Colombiana del Trabajo - ANDI
Suplente		
Principal	Representantes de los pueblos indígenas	Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas
Suplente		