

Duodécimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

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

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

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



Directora CINEP/PPP: Martha Lucía
Márquez Restrepo

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Luis Guillermo Guerrero Guevara
Coordinador equipo CINEP

Manuela Cifuentes Murillo
Profesional de apoyo a la coordinación

María Alejandra Grillo García
Javier Lautaro Medina Bernal
Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Daniel Ricardo Amaya Alba
Víctor Barrera Ramírez
Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Vera Samudio Reyes
Investigadora responsable del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas

CERAC

Investigación

Marlene Achury

Lina Asprilla

David Correal

Eliana Delgado

Felipe González

Fabio Hernández

Andrés Palencia

Ana Restrepo

Jorge Restrepo

Julián Solarte

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

Diciembre 2022

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



GOBIERNO DE COLOMBIA



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



Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Reforma Rural Integral	3
2. Participación Política	5
3. Fin del Conflicto	8
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	10
5. Víctimas	13
6. Implementación, Verificación y Refrendación	15
Punto 1 – Reforma Rural Integral.....	20
1. Presentación	20
2. Análisis temático	21
2.1. Tema 1: Acceso y Formalización de tierras (1.1)	21
2.2. Tema 2: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (1.2)	41
2.3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– (1.3).....	47
2.4. Enfoques transversales de género y étnico	48
3. Conclusiones.....	51
4. Oportunidades de mejoramiento	52
Punto 2 – Participación Política	58
1. Presentación	58
2. Análisis temático	59
2.1. Tema 1: Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2)	59
2.2. Tema 2: Reforma al régimen y la organización electoral (2.3.4)	67
2.3. Enfoques transversales de género y étnico	72
3. Conclusiones.....	73
4. Oportunidades de mejoramiento	73
Punto 3 – Fin del Conflicto.....	77
1. Introducción	77
2. Análisis temático	77
2.1. Tema 1: Reincorporación social y económica.....	77
2.1.1. Análisis.....	78
2.1.2. Conclusiones.....	83
2.2. Tema 2: Garantías de seguridad para la reincorporación	85
2.2.1. Análisis.....	86

2.2.2.	Conclusiones.....	94
2.3.	Tema 3: Bienes de las FARC.....	95
2.4.	Enfoques transversales de género y étnico	96
2.4.1.	Enfoque de Género	96
2.4.2.	Enfoque Étnico.....	97
2.5.	Oportunidades de mejoramiento	100
Punto 4 — Solución al problema de las drogas ilícitas.....		106
1.	Introducción	106
2.	Análisis temático	106
2.1.	Tema 1: Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	106
2.1.1.	Conclusiones.....	118
2.2.	Tema 2: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos 119	
2.2.1.	Conclusión	125
2.3.	Tema 3: Desminado humanitario	126
2.3.1.	Análisis.....	127
2.3.2.	Conclusiones.....	128
2.4.	Enfoques transversales de género y étnico	129
2.4.1.	Enfoque Étnico.....	129
2.4.2.	Enfoque de Género	130
2.5.	Oportunidades de mejoramiento	132
Punto 5 – Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto		137
1.	Presentación	137
2.	Análisis temático	137
2.1.	Tema 1: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1).....	138
2.2.	Tema 2: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.2).....	144
2.3.	Tema 3: Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2)	148
2.4.	Tema 4: Medidas de Reparación Integral (5.1.3)	158
2.5.	Tema 5: Compromiso con la promoción, respeto y garantías de los DDHH (5.2) 164	
2.6.	Enfoques transversales de género y étnico	165
3.	Conclusiones.....	170
4.	Oportunidades de mejoramiento	171

Punto 6 – Implementación, Verificación y Refrendación	187
1. Análisis temático	187
1.1. Tema 1: Mecanismos de verificación	187
1.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-	187
1.1.2. Plan Marco de Implementación -PMI-.....	193
1.1.3. Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia.....	194
1.1.4. Mecanismos Internacionales de Verificación	195
1.1.5. Herramientas de difusión y comunicación	197
1.1.6. Conclusiones.....	198
1.2. Tema 2: Implementación normativa	199
1.2.1. Conclusiones.....	200
1.3. Tema 3: Financiación.....	201
1.3.1. Conclusiones.....	216
1.4. Enfoques transversales de género y étnico	217
1.4.1. Enfoque de Género	217
1.4.2. Enfoque Étnico.....	219
1.5. Oportunidades de mejora	221
Anexos	228
Siglas y Glosario	228
Anexos Punto 1 - RRI.....	255
Anexos Punto 2 – Participación Política	257

DUODÉCIMO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA

Resumen Ejecutivo

Con la firma del Acuerdo Final de Paz –A.F.– entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, en 2016, se inició la implementación de los seis puntos acordados para la transformación estructural del campo, la participación política, el fin del conflicto y la reincorporación de excombatientes, la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, los derechos de las víctimas y la implementación de todos los compromisos.

Desde el año 2017, la **Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –ST–**, compuesta por CINEP y CERAC, ha llevado a cabo el mandato 6.3. del Acuerdo por el cual se hace seguimiento “al estado y avances de la implementación, identifica[n] retrasos o deficiencias, al igual que brinda[n] oportunidades de mejoramiento continuo para contribuir a fortalecer su implementación” (p. 210), con un protocolo y metodología de verificación. Los beneficiarios de este trabajo continuo de comprobación, correspondencia y comunicación del estado de la implementación del Acuerdo ha sido la sociedad civil -en particular las regiones PDET- los Notables, así como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final –CSIVI.

A continuación, la Secretaría Técnica presenta el **Duodécimo Informe de Verificación de la Implementación de los seis puntos del Acuerdo de Paz en Colombia** procurando (i) la continuación de un análisis de seguimiento a los avances en la implementación en los temas priorizados para cada uno de los puntos por la ST, pasados seis años de la firma, y (ii) la identificación de las iniciativas, políticas y programas anunciadas durante los primeros 3 meses del Gobierno Nacional 2022-2026 que impulsan o modifican la integralidad de la implementación; de acuerdo al principio de correspondencia¹. Este análisis por puntos ofrece, en consecuencia, las oportunidades de mejoramiento en caso de riesgos o rezagos en la implementación del A.F. e incluye el estado de la implementación de los enfoques transversales de género y étnico.

Este informe doce se suma a los otros informes generales (11) de verificación sobre la implementación de los seis puntos del A.F., a los seis (6) informes sobre la implementación del Enfoque de Género, a los tres (3) informes sobre la implementación del Enfoque Étnico y a un (1) Informe Regional de verificación sobre la implementación de las 16 zonas PDET². Esta tarea de investigación y comunicación para fomentar una cultura de paz y reconciliación ha sido posible por el financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz –MPTF–.

Resumen ejecutivo

Análisis temático

El periodo de estudio de este informe estuvo marcado por diferentes sucesos de orden político, social, jurídico y económico con implicaciones en la implementación de los compromisos del A.F., así como en la prospección de la construcción y sostenibilidad de paz.

Durante la Sesión 9151 del Consejo de Seguridad, el Representante Especial del Secretario General y el Jefe de la Misión ONU en Colombia, Carlos Ruiz Massieu, presentó su Informe trimestral sobre la Misión de Verificación en Colombia destacando el enfoque que el Gobierno electo para el periodo 2022-2026 ha manifestado respecto a la paz y la seguridad, pues “da prioridad al diálogo como principal recurso para resolver el conflicto social y armado [haciendo] énfasis en que las estrategias de seguridad deben centrarse en la protección de las comunidades vulnerables” (S/2022/715). En ese mismo sentido y durante la misma reunión, el Canciller de Colombia, Álvaro Leyva Durán, reconoció el estado insatisfactorio en el que se encuentra la implementación de los compromisos del Acuerdo Final, no sin dejar atrás el compromiso del gobierno actual con las expectativas de cumplimiento: *“en sesenta y cinco días que hoy se cumplen de gobierno, no vamos a enmendar un plan que nunca se ha debido desviar de la ruta inicialmente trazada, más sin embargo la marcha del relanzamiento de lo acordado ya no tiene reverso”* (Cancillería, 12 de octubre de 2022, párr. 7).

En términos de relanzamiento de algunas disposiciones del Acuerdo Final se destaca la reactivación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final –CSIVI– y la reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, ambas presididas el 2 de octubre por el presidente Gustavo Petro, con la participación virtual de los Notables y expresidentes de la República Oriental de Uruguay, Pepe Mujica, y del Reino de España, Felipe González; al igual que la participación presencial de los países garantes, el acompañamiento internacional, el Componente Internacional de Verificación, entre otros. Sin embargo, aún persiste sin designación la dirección de la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN–, entre otras entidades claves para la implementación del A.F., y el panorama presupuestal para el año 2023 para la paz ha obtenido una reducción considerable en el PGN en entidades como la Agencia de Renovación del Territorio –ART– encargada de implementar los PDET con una reducción del 48% al pasar de 46 mil millones (2022) a 24 mil millones y la ARN, con una reducción del 17%. En cuanto a incrementos presupuestales, las entidades beneficiadas en el PGN de 2023 son la Agencia Nacional de Tierras –ANT– con un incremento del 263%, la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–176%, la Unidad de Restitución de Tierras –URT– 65% y la Unidad de Víctimas 17% (El Espectador, 19 de octubre de 2022).

1. Reforma Rural Integral

Para avanzar hacia un nuevo campo colombiano, el **Punto 1** del Acuerdo Final presenta las bases para una transformación de la realidad rural con disposiciones que permitan mayor equidad, igualdad y democracia (i) resolviendo problemas de acceso, distribución, ordenamiento de tierras y conflictos socioambientales; (ii) garantizando los derechos de las poblaciones rurales junto con el acceso a la justicia; (iii) mejorando la productividad y la integración con las áreas urbanas haciendo hincapié en la promoción de la economía campesina y (iv) estableciendo planes de desarrollo territorial en zonas especialmente afectadas por el conflicto, las economías ilegales y la debilidad institucional.

La Reforma Rural Integral –RRI– busca por lo tanto la integración de las regiones, y contribuye a la erradicación de la pobreza y a la garantía de los derechos humanos con tres conjuntos de medidas interrelacionadas: **(1.1)** Acceso y uso de la tierra, **(1.2)** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y **(1.3)** Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–, que además deben ser implementadas atendiendo los enfoques territorial, reparador, étnico y de género.

En este Duodécimo Informe de Verificación, la ST ha establecido como **prioridad realizar un balance del estado de la implementación en los primeros meses de gobierno en términos de avance en cada uno de los subtemas de la RRI**, incluyendo los hechos relevantes a la implementación de cara a los primeros 100 días del gobierno 2022-2026.

3

El Gobierno Nacional ha determinado como prioridad en la apuesta por implementar una Reforma Agraria, el cumplimiento de la Reforma Rural Integral del A.F. a través de mecanismos como el Fondo de Tierras de distribución gratuita –FT–, el Catastro Multipropósito –CM–, la creación de la Jurisdicción Agraria, el avance en instrumentos derivados de la Ley 902 de 2017 como los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR– y el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–; así como con el impulso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, la materialización de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– que buscan garantizar los derechos a la tierra, priorizando a las mujeres rurales, disminuyendo la desigualdad de la tenencia, mejorando su uso y contribuyendo a la producción de alimentos (Pacto Histórico, 2022).

En consecuencia, en el marco analítico de este informe se aborda el estado del **Acceso y uso de la tierra (1.1)** con los avances en el **Fondo de Tierras** que tiene como objetivo que los habitantes del campo que no tienen tierra o la tienen de forma insuficiente, puedan acceder a esta. A 15 de septiembre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– reporta la incorporación de 2'133.200 hectáreas. No obstante, a pesar de que esta cifra representaría el 71,11% de los 3'000.000 de hectáreas previstas en el A.F. para su distribución, la cifra de ingreso de tierras no implica su adjudicación ya que primero deben pasar por un proceso de

Resumen ejecutivo

caracterización para ser adjudicadas. De manera que si la caracterización del total de hectáreas ingresadas es de 12% (ANT, septiembre 2022) y, por otro lado, el porcentaje de adjudicación es del 24% (727.478 has) respecto al compromiso de los tres millones de hectáreas en un periodo de implementación de seis años; entonces los porcentajes son aún muy bajos para la materialización real del compromiso y el Gobierno Nacional deberá robustecer la institucionalidad competente -institucional y financieramente- para avanzar de manera contundente en los procedimientos administrativos correspondientes a la adjudicación de los bienes que componen el FT, al igual que explorar nuevas fuentes de tierras adjudicables.

En cuanto al compromiso de **formalización de tierras**, que tiene como propósito fundamental regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, con una meta de regularización de la propiedad de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural con especial énfasis en municipios PDET y Zonas de Reserva Campesina –ZRC–, entre otra. A 31 de agosto de 2022, se habían regularizado 3.055.398 hectáreas, de las cuales el 38% (1.184.195) están localizadas en zonas PDET y el 61% (1.871.203) en municipios no PDET. Sobre los porcentajes de avance, la ST evidencia un desbalance frente a los sujetos de formalización: para la población indígena se observa un avance superior frente a la población campesina y se observa un rezago significativo en lo correspondiente a la población NARP. Por lo tanto, la ST observa como oportunidad de mejoramiento equilibrar la oferta entre los sujetos, con especial énfasis de la población NARP como sujetos de especial protección constitucional. Frente al compromiso de la creación de mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, la ST destaca como una oportunidad, en el marco del nuevo gobierno, la presentación del proyecto Acto Legislativo *“por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria Rural”*. Sin embargo, el contenido del proyecto de Ley es corto y proporciona un marco general para el funcionamiento de Jurisdicción Agraria, lo que muestra que mientras se surte el trámite legislativo y se reglamenta, tendrá un tiempo de espera e implica aún un retraso significativo en el compromiso del A.F. Para la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición sobre inmuebles rurales de naturaleza privada que no hayan sido objeto de despojo, el Decreto Ley 902 de 2017 estableció un procedimiento para implementar los POSPR, con prioridad en subregiones PDET, en aquellas en las que se desarrolla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– y en Zonas de Reserva Campesina –ZRC– y creó el RESO como instrumento de identificación y priorización de beneficiarios. A 31 de agosto de 2022, nueve municipios PDET cuentan con el POSPR en etapa de finalización, de manera que en ocho meses solo se ha avanzado en tres municipios: Planadas, Cáceres y Valencia (CPEC, 2022); lo cual representa un incremento lento en términos temporales y por la relevancia del instrumento. La ST considera necesario avanzar en la elaboración de los POSPR en un mayor número de municipios y en la implementación del RESO junto con la creación del módulo

étnico para contribuir a la resolución pacífica de conflictos y a la seguridad jurídica de la tenencia.

Respecto a los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (1.2)** aún no se cuenta con información pública sobre los ajustes de a la política de implementación y su estrategia de articulación interinstitucional. No obstante, la ST destaca la aceleración de los PDET a través de la implementación de las iniciativas de tierras, infraestructura, desarrollo social, derecho humano a la alimentación y economía campesina, de la mano de la participación efectiva de las comunidades en el documento borrador de las bases del PND 2022-2026 (DNP, 2022a, p. 31). Respecto a los **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– (1.3)**, la ST destaca que en el documento de Bases del PND 2022-2026 se afirma que se ejecutarán los 16 PNRRI -de los cuales el Plan Nacional de Salud Rural resta por adoptarse- y se integrarán a los otros instrumentos con el apoyo de la cooperación internacional. La adopción, implementación y articulación de los PNRRI con los otros puntos del A.F. será uno de los retos para el nuevo Gobierno.

2. Participación Política

Con las garantías para la participación y la conformación e involucramiento de los diferentes sectores sociales, grupos, movimientos, partidos; el A.F. buscó enriquecer el debate, la deliberación y el robustecimiento de la institucionalidad con el fin de superar el uso de la violencia por motivos de la exclusión política en el Punto 2.

Procurando avances en la apertura democrática el A.F. estableció tres ejes temáticos en este punto: los Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política **(2.1)**, los Mecanismos democráticos de participación ciudadana **(2.2)** y las Medidas efectivas para promover una mayor participación política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo a las poblaciones y sectores más vulnerables **(2.3)**. Aunado a lo anterior, el Acuerdo Final reconoce que las mujeres han enfrentado grandes obstáculos para la participación y representación, como consecuencia de condiciones estructurales de exclusión, por ello define que el enfoque de género será transversal en cada una de las medidas.

En este Duodécimo Informe de Verificación, la ST centra su análisis temático en la **identificación de los principales avances y retos para la participación política en el marco del nuevo Gobierno Nacional (2022-2026) de acuerdo a las Garantías de seguridad (2.1.2)**, especialmente en lo relativo a la protección de los liderazgos sociales (2.1.2.2) y la **Reforma del régimen y de la organización electoral (2.3.4)**.

Es importante señalar que el A.F. ha propiciado una mayor pluralidad en el sistema político, un contexto de debate y deliberación democrática. En el marco de la posesión del nuevo presidente y Congreso de la República (2022-2026), se presentan oportunidades para la implementación de los asuntos pendientes del

Resumen ejecutivo

Acuerdo, mayormente cuando la Participación Política continúa siendo el punto del acuerdo que tiene menores avances en la implementación.

La ST destaca como producto del Punto 2 la elección del órgano legislativo para el periodo (2022-2026) que cuenta con 2 curules para la oposición, una representante en la Cámara y otra en el Senado³. También, se encuentran las 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes elegidas a través de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz –CTEP–, quienes representan a las regiones más afectadas por el conflicto. De igual forma, la ST destaca como avance en este informe la reactivación del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia –CTPRC– que, a pesar de los obstáculos en su funcionamiento, representan un andamiaje institucional propicio para la democracia deliberativa en materia de paz.

En materia de **Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2)**, la ST reitera como un compromiso pendiente la reactivación y funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, establecido en el Acuerdo y el cual cuenta consta de siete instancias: (i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–; (ii) La instancia de Alto Nivel; (iii) El delegado presidencial; (iv) La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño; (v) El Comité de Impulso a las Investigaciones; (vi) Los programas de protección y (vii) El Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida. Durante este periodo análisis la ST destaca la reactivación de la CNGS el pasado 2 de octubre, así como los esfuerzos hechos por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República para la consecución de garantías de seguridad para la participación. No obstante, es necesario que se ponga en funcionamiento la Instancia de Alto Nivel -como cabeza del sistema- junto con las demás instancias del SISEP para su integralidad.

Desde la firma del A.F., homicidios a líderes, líderes y defensores de derechos humanos han mantenido un nivel alto: la Defensoría del Pueblo registra 136 homicidios e Indepaz registra 135 hechos del mismo fenómeno entre enero y septiembre de 2022 (Indepaz, 2022). En lo corrido del año 2022 y hasta el mes de noviembre, se han presentado 34 casos de homicidios a firmantes del acuerdo, los cuales se han concentrado en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Putumayo y Cauca (Indepaz, 2022). La Misión de Verificación de la ONU en Colombia registró el homicidio de 342 excombatientes, de los cuales el 14% eran afros, 8,2% indígenas y 3,2% mujeres (27 de septiembre de 2022). Durante el 2022, han sido emitidas 26 alertas por la Defensoría del Pueblo, indicando 13 riesgos estructurales, 12 inminentes y señalando riesgos relativos a las disputas e intereses de diferentes facciones armadas como el ELN, las disidencias de alias “Iván Mordisco”, el grupo rearmado “La Nueva Marquetalia”, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC– y diversos grupos del crimen organizado. Las tres regiones que concentran el 34.6% de las alertas emitidas son Cauca, Antioquia y Valle del Cauca. Esto se suma a 80 masacres y la persistencia de fenómenos como el desplazamiento y el

confinamiento en los territorios (Indepaz, 2022; Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2022).

La **Reforma del régimen y de la organización electoral (2.3.4)**, se erige como uno de los mayores incumplimientos al punto dos. Hasta la fecha las recomendaciones propuestas por la Misión Electoral Especial –MEE– no han tenido desarrollos normativos a pesar de haberse radicado diferentes proyectos en el Congreso de la República (Pérez Guevara et al., 2021). Si bien los proyectos de reforma electoral no han tenido éxito, la ST celebra que el nuevo Congreso República y la bancada del Gobierno Nacional hayan reactivado el debate y algunas propuestas de la MEE mediante 4 proyectos acumulados, propuestos por partidos de la bancada de gobierno y el Ministerio del Interior, que propendieron por la reforma política y 2 proyectos acumulados presentados por la bancada del partido Alianza Verde, la Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza que formulaban la reforma del órgano electoral.

A la fecha de publicación de este informe, el proyecto de reforma política fue aprobado en segundo debate en plenaria del Senado. Si bien la ST reconoce el trámite de esta iniciativa, también entiende que aún faltan 6 debates; por lo cual varias de sus propuestas tendrán modificaciones significativas. Así mismo, la ST ve como obstáculo y en contravía de las propuestas de la MEE que el proyecto (i) avala el transfuguismo por única vez y no procura el fortalecimiento de los partidos; (ii) propone la eliminación del conflicto de intereses en la financiación de campañas por privados; (iii) avala que los congresistas puedan pasar al poder ejecutivo con solo presentar una renuncia y (iv) reduce la obligatoriedad de la paridad de género en las listas cerradas a un solo periodo electoral.

Por otro lado, la ST identifica como un retraso que el proyecto de reforma al órgano electoral haya sido archivado, pues las reformas en el sistema político encontrarán dificultades significativas sin la modificación integral del órgano electoral. Sin la reforma, se mantiene la acumulación de poder en el RNEC y la parcialización partidista en el CNE que son autoridades encargadas de la organización y veeduría electoral.

Teniendo en cuenta el inicio del gobierno de Gustavo Petro con una agenda reformista bajo el concepto de “Paz Total” y en atención a un contexto con poca credibilidad en las instituciones y con altos índices de inseguridad para firmantes y liderazgos sociales, la ST prioriza las garantías de seguridad y la reforma al régimen y la organización electoral reconociendo su importancia inmediata para el gabinete gubernamental y el Congreso de la República, pues las falencias en términos de seguridad constituyen un reto inminente por las afectaciones que generan en la participación y en la credibilidad del A.F. Por su parte, la reforma política además de representar uno de los principales retrasos en la implementación, es uno de los retos de mayor envergadura e importancia para el robustecimiento del sistema político colombiano y la apertura democrática.

Resumen ejecutivo

3. Fin del Conflicto

Este Punto tiene como objetivo establecer las bases para el fin del conflicto con las extintas FARC (3.1), sentar las bases para el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes a la vida civil (3.2), y garantizar las condiciones de seguridad para el proceso de reincorporación (3.4). Para este decimosegundo informe, la ST verificó la implementación del proceso de reincorporación social y económica, así como de las disposiciones relacionadas con la investigación criminal y la implementación de medidas de protección para los excombatientes.

En relación con la **reincorporación social y económica**, la ST verificó compromisos de la “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)” (CONPES 3931 de 2018) frente el acceso a tierras y la construcción de viviendas, debido a su importancia para la consolidación del proceso de reincorporación. Sobre el acceso a tierras, desde el 2018 el Gobierno Nacional ha adquirido un total de 627 hectáreas por \$8.959,5 millones (USD 2,3 M), que benefician a aproximadamente 1.260 personas en proceso de reincorporación. En cuanto a la provisión de soluciones de habitación, hasta la fecha de corte de este informe no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR, sin embargo, ya fueron finalizados o están en las últimas etapas, los estudios de viabilidad de 13 AETCR.

Sobre **proyectos productivos** para los excombatientes en proceso de reincorporación, hasta septiembre de 2022, el CNR aprobó 121 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.963 personas en proceso de reincorporación; de las cuales, 1.105 son mujeres que representan el 31% del total de la población en proceso de reincorporación. Además, hay 4.832 proyectos productivos individuales que benefician a 5.828 excombatientes, incluidas 1.402 mujeres.

En cuanto a la **reincorporación social**, la ST señala que, frente a la atención en salud, los esquemas para los AETCR están funcionando a pesar de las dificultades en la coordinación y ejecución de los recursos. Al respecto, el componente Comunes en el CNR ha hecho un llamado al Ministerio de Salud y Protección Social, para la puesta en marcha de los esquemas (puesto de salud y enfermero(a)) y así poder brindar una atención integral. En materia de cobertura y acceso a la educación, si bien continúan los programas para el acceso a educación básica primaria y secundaria, muchos de los excombatientes autogestionan sus necesidades educativas. En cuanto a la educación para el trabajo, hasta mayo de 2022 el SENA brindó 6.601 cursos, programas y eventos, y certificó a 252 excombatientes en normas de competencias laborales de acuerdo a sus saberes previos y experiencia laboral, y 3.368 personas fueron inscritas en la Agencia de Empleo (APE) del SENA.

En materia de **garantías de seguridad**, la ST verificó la implementación y el avance de las disposiciones relacionadas con la política e investigación criminal y la protección de los excombatientes. Frente al primer aspecto, la ST destaca que durante el período de análisis del informe, fue reinstalada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por parte del Presidente Petro, generando una oportunidad para avanzar en el cumplimiento de disposiciones pendientes como la entrega del Plan de Acción y la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales, compromisos que deberían haberse cumplido en 2017 de acuerdo con el PMI. Aunque estos documentos deberían ser entregados el 10 de octubre de 2022, la JEP prorrogó el plazo a 60 días hábiles.

Frente a las **medidas de protección**, la ST destaca que se mantiene el riesgo de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación. Desde la firma del A.F. hasta el 9 de octubre de 2022, el Partido Comunes registra el homicidio de 345 excombatientes y, aunque las medidas de protección colectivas e individuales se encuentran activas, preservar la integridad de esta población continúa siendo un reto en su implementación. En este período de análisis, la ST registró cambios en los despliegues preventivos de la fuerza pública en los AETCR y demoras en la puesta en marcha de las nuevas medidas de protección aprobadas para excombatientes, hechos que podrían mantener o aumentar el riesgo de seguridad ya existente. Pese a esto, la ST reconoce positivamente el trabajo y las acciones de seguimiento de la JEP, en el marco de medidas cautelares que inició en 2020 para fortalecer la protección de los excombatientes.

9

Tanto en las disposiciones relacionadas con la política e investigación criminal para al desmantelamiento de organizaciones criminales, como en las también relacionados con medidas de protección, la ST identificó dos iniciativas de política pública del gobierno del Presidente Petro que están en correspondencia con lo establecido en el subtema 3.4 del A.F., y cuya implementación podría aportar al cumplimiento del mismo: la iniciativa de ‘Paz Total’ con la Ley de Orden Público y el Plan de Emergencia para proteger líderes sociales y excombatientes de las FARC. La definición programática de ambas iniciativas, sin embargo, definirá tal correspondencia y el impulso a la implementación. El cumplimiento del A.F., por su parte, es en criterio de la ST una condición que permitirá el buen desarrollo de tales iniciativas de política.

En materia de reincorporación, en el documento de las bases del PND se incluyó la puesta en marcha de un “Sistema Nacional de Reincorporación”, además de la implementación de un “Programa Integral de Reincorporación” y el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación. La ST también destaca la propuesta de diseño e implementación de una estrategia de género y cuidado para el proceso de reincorporación y la iniciativa por recuperar el funcionamiento de entidades inoperantes, incluidas en el documento de las bases del PND. Sin embargo, en este documento no se estipula la arquitectura institucional para el

trabajo conjunto con el Gobierno en materia de protección y prevención de violencias contra los excombatientes.

En relación con garantías de seguridad, las bases del Plan Nacional de Desarrollo reconocen las diferentes instancias creadas en el marco del A.F., promueven su funcionamiento activo y apuestan por garantizar la protección de los excombatientes en proceso de reincorporación.

En cuanto al **enfoque de género**, la ST resalta que 2.507 mujeres excombatientes forman parte de proyectos productivos colectivos e individuales y, pese a los avances en la transversalización de este enfoque en el proceso de reincorporación a través de la “Mesa de Género” del CNR, aún persisten brechas en la participación de mujeres. Frente a las garantías de seguridad, hasta el 30 de junio de 2022 la CPEC reportó avances investigativos en el 59,25% (9 casos) del total de los hechos registrados contra mujeres excombatientes: 11 homicidios y 5 tentativas de homicidio. Además de los avances investigativos, la ST registra la implementación de la Estrategia de Seguridad, que beneficia a 268 mujeres con medidas de protección y la inclusión de acciones de género en los procesos de investigación de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.

Finalmente, respecto al **enfoque étnico**, la ST destaca la falta de funcionamiento de la recién creada “Mesa Étnica” en el CNR, que aún no cuenta con lineamientos que permitan una asistencia técnica y económica diferencial para los proyectos productivos que respondan a las necesidades de la población étnica en los territorios. De igual forma, resalta la necesidad de tener una definición presupuestal de los programas de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, territorial y étnico; y la creación del componente étnico en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

10

Frente a los bienes de las FARC, la ST señala la subasta de 22.491 gramos de oro y joyas por un valor de \$2.703.794.469 COP, suma que fue destinada directamente al patrimonio autónomo “P.A. DAPRE-SAE S.A.S.” para que la Unidad de Atención para la Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- se encargue de su administración.

Finalmente, la ST encuentra que para ampliar la capacidad y efectividad en materia de garantías de seguridad, es necesario revisar y reestructurar los indicadores relacionados con la arquitectura institucional en particular con la efectividad, capacidades y resultados de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, y la Subdirección Especializada de la UNP.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– sienta las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, Punto 4, pág. 99), por lo cual promueve una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016,

Resumen ejecutivo

Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP–
Esta versión: diciembre de 2022

Introducción, pág.8). Este punto está subdividido 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 cuanto al compromiso de los **Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** (A.F. 4.1), la secretaría registró que, en el periodo de verificación de este informe, hasta el 30 de junio, se erradicaron de manera voluntaria y asistida 46.008 ha, alcanzando un cumplimiento del 76,57% para la meta del cuatrienio 2018-2022. La ST señala que, en los componentes del PAI familiar, los de mayor ejecución son los pagos de Asistencia alimentaria Inmediata, con el 92,78% de las familias adscritas beneficiadas; seguido del componente de Asistencia Técnica Integral, con 93,62% de familias beneficiadas. Sin embargo, frente al informe anterior, el principal avance fue en los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido. La ST advierte que los componentes del PAI familiar referentes a los proyectos productivos con visión de largo plazo y el plan de atención a recolectores, permanecen en situación de atraso, lo que pondría en riesgo la continuidad del PAI familiar y de las familias en la transición a economías legales.

La ST resalta que aún no hay mecanismos para identificar en qué medida las familias pertenecientes al PNIS se benefician del compromiso del PAI Comunitario, además, la ST no reporta avances en el cumplimiento e implementación de las guarderías infantiles rurales. La ST encontró compromisos de avances de sustitución de cultivos ilícitos y su monitoreo dentro de las Bases del PND, sin embargo, no encontró metas de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos para la siguiente vigencia, ni asignaciones presupuestales a proyectos productivos correspondientes al PNIS.

En cuanto al **Tratamiento Penal Diferencial** (TPD), el pasado 25 de julio de 2022, fue radicado el Proyecto de Ley 055 de 2022, el cual es el sexto Proyecto de Ley presentado que busca reglamentar el TPD, tras ser archivado el Proyecto de Ley 104 de 2021. Sin embargo, la ST señala que el PL 055 no especifica el máximo de hectáreas que la persona puede poseer para ser beneficiaria del programa, lo que puede afectar de forma negativa al mismo.

Frente a la implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (**PISDA**) en municipios PNIS-PDET, la ST reconoce que hubo un aumento en el número de iniciativas con ruta de implementación activada frente al Décimo Informe de Verificación. Sin embargo, la ST encontró que en relación con las iniciativas PISDA ubicadas en municipios PNIS, donde no hay coincidencia con el PDET, se mantiene el número del total de iniciativas que se registró en el Décimo informe.

En materia de **Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**, la ST registra que el principal avance en el periodo del presente informe, es la implementación del Plan Nacional de Política Criminal; al igual que los esfuerzos por parte del Gobierno Nacional para el seguimiento de normas y mecanismos que permitan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras adoptar medidas de transparencia y control de insumos, principalmente en departamentos como Norte de Santander y Nariño. La ST registró un aumento marginal (0,68%) en los resultados operacionales de la fuerza pública frente a la interdicción y detección de drogas en 2022, al pasar de 1.234.801 kilogramos (kg) de estupefacientes incautados en 2021 a 1.243.279 kg. El número de kg de cocaína incautada (671.013) es la cifra más alta en materia de incautación de cocaína de los últimos 12 años. La ST evidencia como oportunidad de mejoramiento, el eventual establecimiento de los espacios de diálogo que el Gobierno debe promover en el marco de organizaciones regionales (OEA, UNASUR, CELAC).

Frente a la **Acción Integral contra las minas antipersonal**, la ST reporta la implementación oportuna en la descontaminación de este tipo de artefactos en el país, si se tiene en cuenta que los países miembros de la Convención de Ottawa aprobaron extender el plazo para la descontaminación de los territorios afectados por MAP y MUSE hasta el 31 de diciembre del 2025. La ST señala como avances que: (i) en los primeros diez meses del 2022, hubo una reducción del 18% en incidentes por MAP y MUSE frente a las registradas en el 2021; y (ii), que el 79% de los municipios del país, están libres de MAP y MUSE (889 de los 1.122 municipios).

12

Respecto al **enfoque étnico**, la ST resalta la ausencia del enfoque diferencial étnico del PNIS, lo que imposibilita llevar a cabo la caracterización étnica de las familias que hacen parte del programa. En el mismo sentido, identifica la presencia de MAP y MUSE en territorios étnicos y la necesidad de generar espacios de concertación con las comunidades para avanzar en las operaciones de desactivación de estos artefactos. Además, en cuanto a la implementación de los PAI, 19.276 familias ubicadas en territorios étnicos recibieron pagos por la AAI.

En cuanto al **enfoque de género**, la ST encontró que de las 1.444 iniciativas PISDA, 418 cuentan con etiqueta de Género y Mujer Rural, representando el 29% del total. Además, 13 de ellas iniciaron en el 2021 su ruta de implementación en los departamentos de Cauca, Guainía, Nariño, Valle del Cauca y Vichada.

La ST resalta la inclusión del Tratamiento Penal Diferencial en las bases del PND 2022-2026, señalando que dentro de las bases en materia de política de drogas “deberá ir acompañado de ajustes normativos para la descriminalización, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y la regulación de usos alternativos” (DNP, 2022, p. 31). Además, las bases del PND establece que dentro de los marcos regulatorios que propone en materia de política de drogas “se implementará el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores” (DNP,

Resumen ejecutivo

2022, p. 98). Sin embargo, el documento no hace referencia a los proyectos normativos que están en trámite en el Congreso y su posible vinculación con las bases del PND.

En cuanto a los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA—, en la Bases del PND 2022-2026, el Gobierno dispone incorporar dentro del SIPO el monitoreo del avance en los PDET y el modelo de sustitución de cultivos ilícitos; impulsar la implementación y sostenibilidad de la sustitución de cultivos ilícitos por medio de la actividad agropecuaria nacional; además “se articularán los planes de reparación colectiva con otros procesos de planeación y acción institucional como los PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito” (2022, p.191) y plantea impulsar “los acueductos comunitarios y veredales en municipios PDET, ZOMAC” (2022, p.164). No obstante, dentro de las Bases del PND 2022-2026 no se establecen metas de sustitución, erradicación, ni financiación de los proyectos correspondientes al PNIS y sus componentes.

Frente a la Judicialización efectiva de los eslabones del crimen organizado en el tráfico de drogas en las bases del PND, dispone dirigir la política del Estado contra las diferentes formas del “multicrimen”, enfocándose en los puntos más importantes del sistema criminal; no obstante, el documento no presenta indicadores para este asunto. Además, las bases establecen que se formulará una nueva agenda internacional de drogas de corto y mediano plazo orientada a un cambio del enfoque global en la guerra contra las drogas.

13

Frente al consumo del cannabis, la ST identificó dos actos legislativos y un proyecto de Ley que buscan regularizar su uso para mayores de edad. La ST reconoce que están en concordancia con lo establecido en el punto 4 del A.F., principalmente en la incorporación de un enfoque de salud pública en su regulación y en caso de aprobarse, supondría un avance a la implementación del A.F.

En términos de Desminado Humanitario, el documento de bases establece actualizar la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal para permitir la atención de las necesidades de las comunidades y territorios afectados actualmente por la presencia de MAP y de MUSE, y facilitar la implementación de otras políticas y programas para la construcción de paz.

5. Víctimas

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR– **(5.1)** conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2), y las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (5.1.3); junto con los Compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos

(5.2) comprenden el acuerdo sobre las víctimas del conflicto entre el Gobierno y las FARC en el **Punto 5** del Acuerdo Final.

Dando continuidad al mandato de verificación, la ST aborda en el Duodécimo Informe de Verificación los primeros 100 días del nuevo cuatrienio presidencial, haciendo **un rastreo por los diferentes subtemas del Punto 5 del A.F. con el propósito de observar las principales medidas adoptadas por el SIVJNR (5.1) y el Gobierno nacional en función de la implementación en este periodo**, así como las discusiones alrededor de la adopción del Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, en cada punto se identifican los avances, desafíos y las oportunidades de mejoramiento que contribuyen a la integralidad del A.F. para, en un segundo momento, abordar los aspectos priorizados en el informe para cada subtema y su relación con las recientes medidas adoptadas por el gobierno presidencial (2022-2026).

En relación con la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1)** se exploran los principales desafíos de la socialización, pedagogía y apropiación social del Informe Final –IF– y las oportunidades de incorporación en las políticas públicas que tienen las recomendaciones emitidas, particularmente, las orientadas al cumplimiento del A.F. En el periodo de análisis se observó un conjunto importante de controversias alrededor de los contenidos y conclusiones del Informe que ilustra las distancias que aún existen en el país para tener una comprensión colectiva de las causas y consecuencias del conflicto armado. En relación con las recomendaciones, si bien se identifica un contexto favorable para su implementación, se hace evidente la necesidad de avanzar en un proceso político de incidencia para su incorporación en las políticas del Estado.

Frente a la **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.2)** este informe indaga por los retos actuales de la entidad en el contexto del nuevo gobierno presidencial. Pasados cuatro años de funcionamiento de la entidad, el ritmo de implementación ha alertado desafíos significativos para el cumplimiento de este compromiso en el A.F. especialmente en su articulación interinstitucional, en los subregistros y vacíos de la política institucional de búsqueda, en la participación de las víctimas en los procesos, en los retrasos e inseguridad en los territorios para llevar a cabo la búsqueda, en el aumento alarmante de cuerpos sin identificar y los debates respecto al financiamiento de la entidad para 2023.

Respecto a la **Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2)** la ST examina dos aspectos en este informe por su impacto en el reconocimiento del derecho a la justicia de las víctimas del conflicto armado en Colombia: (i) los nuevos tres macro casos y el anuncio de la apertura de un cuarto³, resultantes de las solicitudes de las víctimas, y (ii) el alistamiento para la imposición de sanciones propias a través de Trabajos, Obras y Actividades –TOAR–. En relación con los nuevos macrocasos, la ST destaca algunos elementos que han llamado la atención en la segunda ronda de priorizaciones. Entre ellos, las nuevas estrategias metodológicas para el abordaje

de las investigaciones, la ausencia de un macrocaso para la desaparición forzada, y el anuncio sobre la apertura del macrocaso de violencia sexual. Frente a las sanciones propias, tras el reconocimiento de las acciones desarrolladas por la Jurisdicción y el Gobierno Nacional para su ejecución, la ST sugiere una serie de aspectos a considerar para un adecuado proceso de alistamiento. Entre ellos: garantizar la participación de las víctimas en el proceso de formulación, adelantar procesos pedagógicos con todos los actores involucrados, incluidas las comunidades, buscar que los contenidos de las sanciones atiendan necesidades de las víctimas y territorios, y asegurar su financiación y el compromiso de las autoridades locales para su ejecución. Es importante señalar que tras el cierre de este informe se hizo pública la segunda resolución de conclusiones de la JEP relativa al macro caso 01 'Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP'

En materia de **Reparación integral (5.1.3)** se indaga por las medidas tomadas por el actual gobierno para sacar adelante su implementación. Particularmente, se abordan los **retos para la UARIV y la URT**, así como lo considerado en el PND 2022-2026 para la **atención y reparación de las víctimas**. Al respecto, en este informe la ST hace énfasis en los rezagos en esta materia y se llama la atención sobre la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiación y desarrollar diálogos significativos con las víctimas que permitan, de manera conjunta y no regresiva, construir caminos para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Adicionalmente, la ST hace un llamado para que el PND incorpore de manera integral todos los aspectos relativos a la reparación acordados en la Habana.

15

Finalmente, en materia de las **Garantías de los DDHH (5.2)** esta ST identifica el estado actual del **Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos** y el trabajo adelantado en este compromiso por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos. Sobre este asunto, la ST, como en otros informes, llama la atención sobre la necesidad de expedir y poner en marcha el PNADDH y su capítulo étnico.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

El punto 6 del A.F. estipula las herramientas para la implementación, verificación y refrendación del A.F., entre las 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 (A.F. 6.1.1); las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.2); las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de difusión y comunicación para la difusión de la implementación y pedagogía (A.F. 6.5).

Resumen ejecutivo

Los compromisos establecidos para los mecanismos de implementación y verificación, iniciaron pero tienen retrasos y controversias que limitan el cumplimiento, en total correspondencia, con el A.F. La **CSIVI** se reactivó en una reunión presidida por el Presidente de la República, lo que la ST registra como un avance en la implementación.

Si bien el Gobierno Nacional ya nombró a la persona que estará encargada de la implementación del A.F., aún no se conoce cuál será el papel de esa funcionaria en la nueva estructura anunciada de la Presidencia de la República, ni las condiciones que tendrá en cuanto a capacidades de representación y ordenación del gasto se refiere. En ese sentido, el decreto que designa a los representantes del Gobierno Nacional ante la CSIVI no ha sido modificado, por lo que esa funcionaria aún tiene las facultades legales para representar al Presidente en esas instancias ni en otras derivadas del A.F., como la Agencia Nacional de Tierras, el Fondo Colombia en Paz, la Agencia de Reincorporación y Normalización, y en la Agencia de Desarrollo Rural. El decreto 720 del 10 de mayo de 2022 que designa como representantes del Gobierno Nacional ante la CSIVI al Ministro del Interior, al Alto Comisionado para la Paz y a la Alta Consejera para la Estabilización y la Consolidación, no ha sido modificado.

Desde el 2 de octubre la CSIVI se ha reunido quincenalmente. Sus dos últimas reuniones de 2022 se celebraron el 9 y el 22 de diciembre. Las conclusiones más relevantes de esa última reunión son: la prórroga en la vigencia de la CSIVI hasta enero de 2027; la convocatoria quincenal de la Comisión en sesiones exclusivas y cada tres meses con la IEANPE y la Instancia de Género; y la aclaración de las capacidades de la Unidad para la Implementación en la nueva estructura organizacional de la Presidencia de la República. Así mismo, el componente Comunes advirtió la importancia de la constatación normativa que el Partido debe hacer según lo establecido en el A.F. y se acordó la reactivación de los “notables” (A.F. 6.3.2). El componente Comunes mencionó su preocupación por “la ausencia y falta de coordinación de la Unidad Nacional de Protección”. Las partes “mostraron preocupación por la situación de presos políticos que no han recibido el beneficio tras seis años del [A.F.] y continúan los trabajos con sus equipos jurídicos para solucionar sus situaciones” (CSIVI-Comunes, 2022).

La ST registra como un avance la celebración de la Cumbre de Instancias derivadas del Acuerdo Final en Bogotá el 11 de noviembre y los eventos de celebración de los seis años de la firma A.F. en Cartagena el 23 de noviembre y en Bogotá el 24 de noviembre. La ST también reconoce la importancia del compromiso expreso del Presidente de la República de implementar el A.F., y de mantener los recursos para la implementación y de agregar nuevos recursos productos de la reforma tributaria.

La revisión anual del PMI estipulada en el A.F., aún no se lleva a cabo, ni se conocen los planes del Gobierno Nacional para adelantarla, lo que representa un incumplimiento en la implementación del A.F. El PMI vigente se aprobó sobre la

base del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017-2018, por lo que no consulta las realidades fiscales que tiene el país en 2022.

Si bien aumentaron en 11 las fichas técnicas de los indicadores del **SIIPO**, aún faltan 20 fichas técnicas de indicadores, de las cuáles 11 deben ser modificadas y esa modificación debe ser aprobada en CSIVI. Adicionalmente, la información que contienen aún no revela datos sobre el estado de la implementación por regiones, lo que dificulta conocer los avances de la implementación territorial del A.F.

Los **mecanismos internacionales de verificación** continúan operando con normalidad y según lo establecido en el A.F., lo que incluye este décimo segundo informe de la verificación integral de la implementación del A.F., elaborado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación conformada por el CINEP y el CERAC.

En materia de **implementación normativa**, la ST encuentra que hay avances con la radicación del paquete legislativo presentado por el Gobierno del Presidente Gustavo Petro, que incluye una serie de reformas que están directamente relacionadas con el A.F. y/o su implementación, entre las que se encuentran: i) Reforma Tributaria; ii) Reforma Política; iii) Código Electoral; iv) paz total; y v) Reforma Rural Integral. Al respecto, la ST señala que como parte del paquete de normas para la implementación de la RRI, fue radicado por el Gobierno Nacional el proyecto sobre jurisdicción agraria.

Respecto al compromiso de **financiación** del A.F., la ST registró un aumento en la ejecución de recursos durante el 2021, en la que por primera vez desde la implementación del A.F., se cumple lo establecido en el MFMP. Sin embargo, para 2022 registra una programación de \$6,51 billones, lo que representa una caída de 54% frente a lo ejecutado el año anterior (\$14,24 billones), y que equivale a 66,2% de lo establecido en el MFMP (\$9,82 billones), regresando a la tendencia usual entre 2017 y 2019, en la que la ejecución de recursos fue en promedio 60% de lo establecido en el MFMP para cada vigencia. La ST encontró que aún persiste el riesgo de financiación por la falta de las reformas normativas en la ley 715 de 2001 del SGP y la Ley 152 de 1994, para establecer los lineamientos para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales como lo mencionó la ST en su undécimo informe (2022), lo que supone un riesgo para la implementación del A.F., pues el SGP y las entidades tienen a cargo el 33,5% de la financiación según el PMI.

La ST también encontró un posible riesgo en la implementación del A.F. por el posible mal uso de recursos asignados por medio del SGR, por lo cual hay riesgo de que no existan los mecanismos para hacer seguimiento a la implementación, y tampoco a proyectos ejecutados por medio del SGR que no estén relacionados con el desarrollo rural integral ni la implementación del A.F. y que son justificados como tales.

En relación al Plan Marco de Implementación, las bases del PND estipulan que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y del DNP apoyaran al PMI para que las entidades territoriales incorporen en sus instrumentos de planeación los compromisos del PMI, así como el desarrollo de proyectos que vayan en concordancia con lo estipulado en el mismo Plan. En ese sentido existe la oportunidad a juicio de la ST para que mediante modificaciones legales e institucionales en el marco del PND que la persona responsable de la implementación cuente con los instrumentos legales y de apoyo a su gestión y que sea designada como directiva de las agencias con responsabilidades en la implementación. En ese mismo sentido, es conveniente considerar la utilización de la hoja de ruta única para los PDETS, también en el marco del PND, y su armonización con el Plan Plurianual de Inversiones en sus “metas y prioridades” (A.F.) 1.2.3. En esta materia de financiación, el Gobierno Nacional puede considerar Anunciar la inclusión de un capítulo de paz directamente relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz, específico, en el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo consistente con el Plan Marco de Implementación (PMI), pues esta es la segunda ocasión durante el período de implementación de quince años en que se puede hacer tal ejercicio de armonización. Esto incluye incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos y en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo de la vigencia 2022-26 (A.F. 6.1.1)

En términos de seguimiento y verificación, el documento de las bases del PND establece que la IEANPE hará seguimiento participativo de los compromisos con los pueblos y comunidades étnicas que han sufrido un daño desproporcionado por causa del conflicto armado. La ST también resalta la intención de fortalecer y brindar mayor legitimidad a la CSIVI. Además, indica que se incluirán en el SIPO los aportes de las entidades territoriales, el avance en los PDET, el modelo de sustitución de cultivos ilícitos y la estrategia para implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

En términos de financiación, dentro de las Bases del PND, la ST no encontró metas presupuestales ni asignaciones monetarias específicas para la implementación del A.F. ni las disposiciones dentro del Plan Plurianual de Inversiones.

El documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 no incluye un capítulo específico para la implementación del A.F. Es importante que el documento que se presente al Congreso de la República incluya ese capítulo para que se cuenten con las herramientas que la ley dispone para la implementación del A.F., así como la correspondencia entre el Plan Plurianual de Inversiones del Plan con las medidas que eventualmente se incluyan para la implementación del A.F. en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Definir igualmente, el mecanismo de utilización de la hoja de ruta única de los PDETS en el marco del PND como lo exige el AF y su armonización con el Plan Plurianual de Inversiones en sus “metas y prioridades” (A.F.) 1.2.3 permitiría mantener la progresividad tanto

financiera como programática en la implementación en la transición de gobierno. Así mismo, el marcador presupuestal para la paz, ajustando su diseño para permitir una diferenciación de gastos corrientes de la Nación y las regiones y considerar la inclusión de marcadores combinados de género y étnicos. permitiría mejorar significativamente la precisión y transparencia en el seguimiento a los gastos de la implementación.

En cuanto al **enfoque de género**, la ST identifica que hubo una reducción de más de \$700 mil millones de pesos del Presupuesto General de La Nación asignados para este enfoque en el Punto 6 entre el 2020 y el 2021, al pasar de \$798 mil millones de pesos en la vigencia de 2020 a \$61 mil millones en 2021. Asimismo, la ST subraya que no hubo apropiación en el 2020 ni en el 2021 del Pilar 4.2. relacionado a la Prevención del Consumo y Salud Pública, los cuales cuentan con 4 indicadores de género del PMI.

Finalmente, en relación al **enfoque étnico**, La ST señala que la implementación del Capítulo Étnico ha sido parcial y con retrasos con respecto a lo establecido en el A.F. La ST destaca los avances en la instalación de la CSIVI y el acuerdo suscrito con el gobierno de Estados Unidos para acompañar la implementación del Capítulo Étnico. Sin embargo, resalta la necesidad de incluir un ítem étnico en el trazador presupuestal de paz para poder hacer un seguimiento detallado de la ejecución presupuestal y la implementación de este enfoque; avanzar en la implementación del Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la consideración de inclusión de las propuestas de la IEANPE en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Punto 1 – Reforma Rural Integral

1. Presentación

El punto 1 del Acuerdo Final de Paz –A.F.– estableció una serie de medidas tendientes a (i) resolver problemas de acceso, distribución, ordenamiento de tierras y conflictos socioambientales; (ii) garantizar derechos a poblaciones rurales y el acceso a la justicia; (iii) mejorar la productividad y la integración con las áreas urbanas haciendo hincapié en la promoción de la economía campesina y (iv) establecer planes de desarrollo territorial en zonas especialmente afectadas por el conflicto, la pobreza, las economías ilegales y la debilidad institucional. Con estos objetivos, el Acuerdo Final planteó tres grupos de medidas interrelacionadas en la Reforma Rural Integral –RRI–: (1.1) Acceso y uso de la tierra, (1.2) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y (1.3) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–; medidas que además deben ser implementadas atendiendo los enfoques territorial, reparador, étnico y de género.

El nuevo gobierno nacional (2022-2026) ha manifestado que el cumplimiento de la RRI es prioritario en su propuesta de Reforma Agraria. Desde el programa de gobierno se estableció una búsqueda por la implementación adecuada de mecanismos del A.F. como el Catastro Multipropósito –CM– y el Fondo de Tierras de distribución gratuita –FT–, la creación de la Jurisdicción Agraria y el avance en instrumentos derivados del Decreto Ley 902 de 2017 como los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR– y el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–. Así mismo, el gobierno propuso impulsar los PDET con la materialización de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–. Con estas acciones se buscaría garantizar los derechos a la tierra, priorizando a las mujeres rurales, disminuyendo la desigualdad de la tenencia, mejorando su uso y contribuyendo a la producción de alimentos (Pacto Histórico, 2022).

En el marco de los primeros 100 días de la presidencia de Gustavo Petro y Francia Márquez, la Reforma Agraria y el Punto 1 del A.F. han estado en el centro del debate público de forma consistente, concentrándose en los temas de acceso y uso de tierras (1.1) y en menor medida en los PNRRI (1.3) alrededor de los aspectos de desarrollo rural y productivo. Por el contrario, a la fecha de cierre de este informe todavía no existe suficiente información pública sobre los ajustes, cambios o prioridades en los PDET y su relación con el proceso de Diálogos Regionales Vinculantes para el Plan Nacional de Desarrollo –PND–.

Para este Duodécimo Informe, **la ST establece como prioridad hacer un balance del estado de la implementación con la que el nuevo Gobierno ha iniciado su**

trabajo en el punto 1 y, a su vez, establece los hechos más relevantes de la implementación en los primeros 100 días del nuevo Gobierno Nacional.

2. Análisis temático

2.1. Tema 1: Acceso y Formalización de tierras (1.1)

2.1.1. Fondo de Tierras de distribución gratuita (1.1.1)

El Fondo de Tierras –FT– es uno de los compromisos (1.1.1) más relevantes que tiene el A.F. Su propósito es lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los sujetos sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a las mujeres rurales. El FT tiene un carácter permanente y tiene como meta, en sus primeros 12 años, la adjudicación de tres millones de hectáreas. Según el Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 18), este Fondo se dividirá en dos cuentas: 1. Acceso para la población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y 2. Dotación de tierras a comunidades étnicas; subcuenta que aún no ha sido creada y significa un retraso en la implementación de las disposiciones del enfoque étnico.

A 15 de septiembre de 2022 han sido incorporadas al inventario de bienes del FT 2.133.200 hectáreas; de las cuales el 73% (1.565.736) provienen de bienes baldíos de la Nación¹, 13,3% (284.368) de bienes fiscales patrimoniales² y un 13,2% (283.096) de baldíos reservados de la Nación (CPEC, 2022).

La ST observa que los bienes baldíos han sido la fuente predominante de hectáreas que suministra al FT. No obstante, la cifra de más de dos millones de hectáreas *ingresadas* debe ser evaluada en su efectiva adjudicación a los sujetos de la RRI, ya que previamente las hectáreas deben pasar por un proceso de caracterización para ser adjudicadas.

21

Tabla 1. Bienes incorporados y caracterizados en el Fondo de Tierras

Bienes ingresados al Fondo de Tierras			Bienes caracterizados del Fondo de Tierras		Porcentaje de ha
Tipo de bien	Títulos	Hectáreas	Títulos	Hectáreas	%
Baldíos de la Nación	14.339	1.565.736	115	236.176	15%

¹ Los bienes baldíos de la Nación son aquellos terrenos rurales o urbanos, sin cultivar o edificar, que no cuentan con título originario y se encuentran dentro del dominio de la Nación.

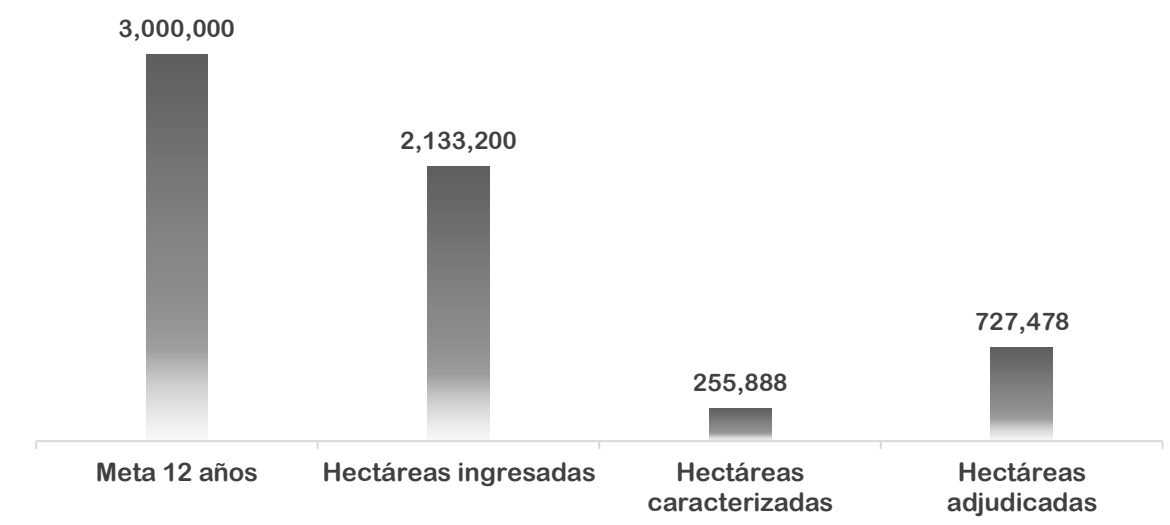
² Los bienes fiscales patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos.

Bienes fiscales patrimoniales	4.557	284.368	733	20.712	7%
Baldío Reservado	119	283.096	0	0	0%

Fuente: Elaboración propia con base a CPEC, 2022.

A 15 de septiembre de 2022, sólo 15% de los bienes baldíos de la Nación y 7% de los bienes fiscales patrimoniales están caracterizados. Del total de hectáreas ingresadas, sólo se ha caracterizado el 12%. Esto implica un retraso significativo por parte de la ANT en el proceso de caracterización y en consecuencia en la efectiva adjudicación.

Gráfico 1. Panorama general de avance del Fondo de Tierras



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Así, el análisis sobre los predios que han sido adjudicados efectivamente muestra el avance real de este compromiso con la población sujeto de la RRI. De acuerdo con la información oficial, han sido adjudicadas 727.478 hectáreas, las cuales equivalen a un avance del 24% (en casi seis años de implementación) respecto al compromiso de tres millones de hectáreas que se deben adjudicar en el transcurso de 12 años (CPEC, 2022).

De las hectáreas adjudicadas, la mayoría están ubicadas en municipios no-PDET con un 74% (539.013), mientras que en municipios PDET han sido adjudicadas el 26% (188.465). La adjudicación en las subregiones PDET le da a su vez cumplimiento a las iniciativas de Acceso a Tierra (1.1) consignadas en el pilar de

planificación 1. *Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo* (STCVI, 2021b).

Considerando el tiempo de la implementación, se requiere redoblar esfuerzos para la caracterización y adjudicación de predios en municipios PDET por parte de la Agencia Nacional de Tierras y en el marco de la integralidad del punto 1 del A.F que impulsa el cumplimiento tanto de los compromisos 1.1.1 y 1.2.

Tabla 2. Títulos, hectáreas y familias beneficiarias de adjudicaciones del Fondo de Tierras por tipo de sujeto (15 de septiembre de 2022)

Tipo de municipio	Tipo de población	Sexo		Familias beneficiadas	Títulos adjudicados	Hectáreas adjudicadas	Promedio hectáreas por familia
		Hombres beneficiados (Incluye titulación conjunta)	Mujeres beneficiadas (Incluye titulación conjunta)				
Municipio PDET	Indígenas	9.743	9.443	5.306	31	175.238	33,03
	Campesinos	1.324	1.589	2.319	2.277	5.864	2,53
	Afrodescendientes	3.977	4.135	2.811	14	7.341	2,61
	Entidades de derecho público	N/A	N/A	N/A	112	22	N/A
Otros municipios	Indígenas	15.334	14.908	8.169	55	526.681	64,47
	Campesinos	2.174	2.633	3.782	3.453	9.428	2,49
	Afrodescendientes	3.632	3.651	2.240	18	2.882	1,29
	Entidades de derecho público	N/A	N/A	N/A	98	22	N/A
Total		36184	36359	24627	6058	727478	

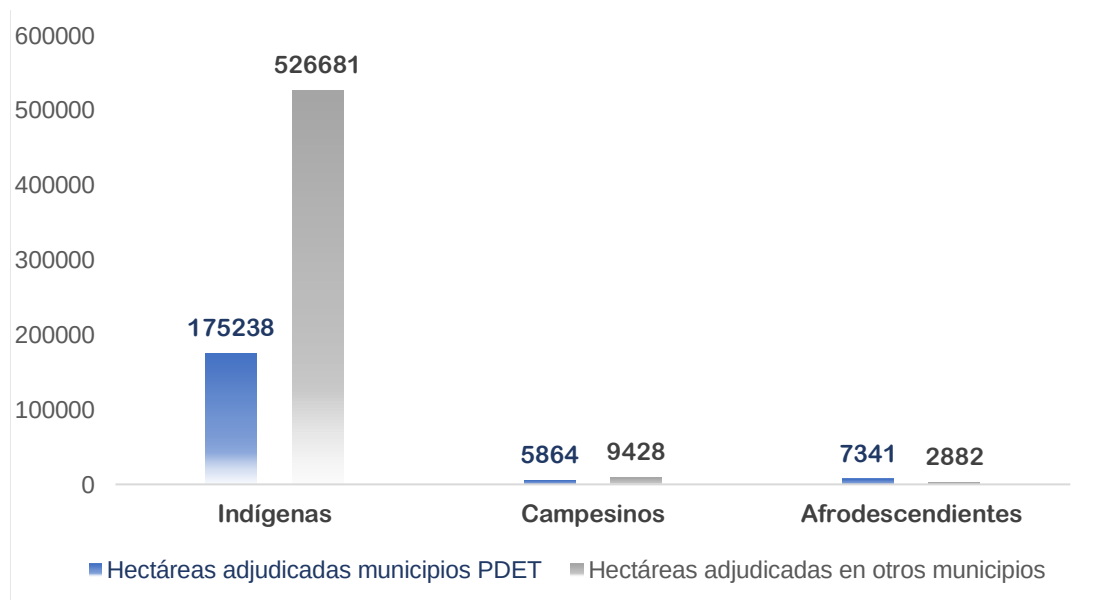
Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Por su parte, frente al análisis de la información oficial sobre adjudicación de hectáreas por **tipo de sujeto**, existe un desbalance entre pueblos indígenas, población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera –NARP– y el campesinado. La población más beneficiada con la implementación del A.F. en los procesos de adjudicación son los pueblos indígenas con un 97% (526.681) de las hectáreas

adjudicadas en municipios no PDET y un 92% (175.238) en municipios PDET. Se debe tener en cuenta que la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNTI– ha advertido que los resultados correspondientes a pueblos indígenas incluyen territorios habitados previamente por las comunidades, lo que indicaría la existencia de procesos de formalización y no de acceso a tierras (STCVI, 2021b, p. 26). Por otro lado, también debe detallarse la calidad de los predios adjudicados y su viabilidad productiva.

En municipios PDET la población NARP es beneficiaria del 3,8% (7.341) del proceso de adjudicación y la población campesina del 3% (5.864). Mientras que en municipios no PDET la población campesina es beneficiaria del 1,7% (9.428) y la población NARP del 0,5% (2.882). Incluso, de acuerdo con los datos entregados a la ST por la ANT (CPEC, 2022), del total de predios adjudicados al campesinado (5.730), únicamente el 12,19% de predios (695) tienen una extensión mayor a 5 hectáreas; el 74,5% (4.269) tienen un área menor a 0,5 hectáreas y 42,18% (2.417) del total de predios tiene una extensión menor a 0,1 hectáreas, lo que dificulta promover la vocación agraria de las personas beneficiarias y los objetivos de la RRI. Estos datos muestran la importancia de avanzar de forma efectiva con el campesinado en acceso y beneficio de familias que no cuentan con tierra suficiente, adjudicar predios en mayor medida a pueblos NARP, sin perjuicio de garantizar el acceso a los pueblos indígenas.

Gráfico 2. Hectáreas adjudicadas del Fondo de Tierras por tipo de sujeto (15 de septiembre de 2022)

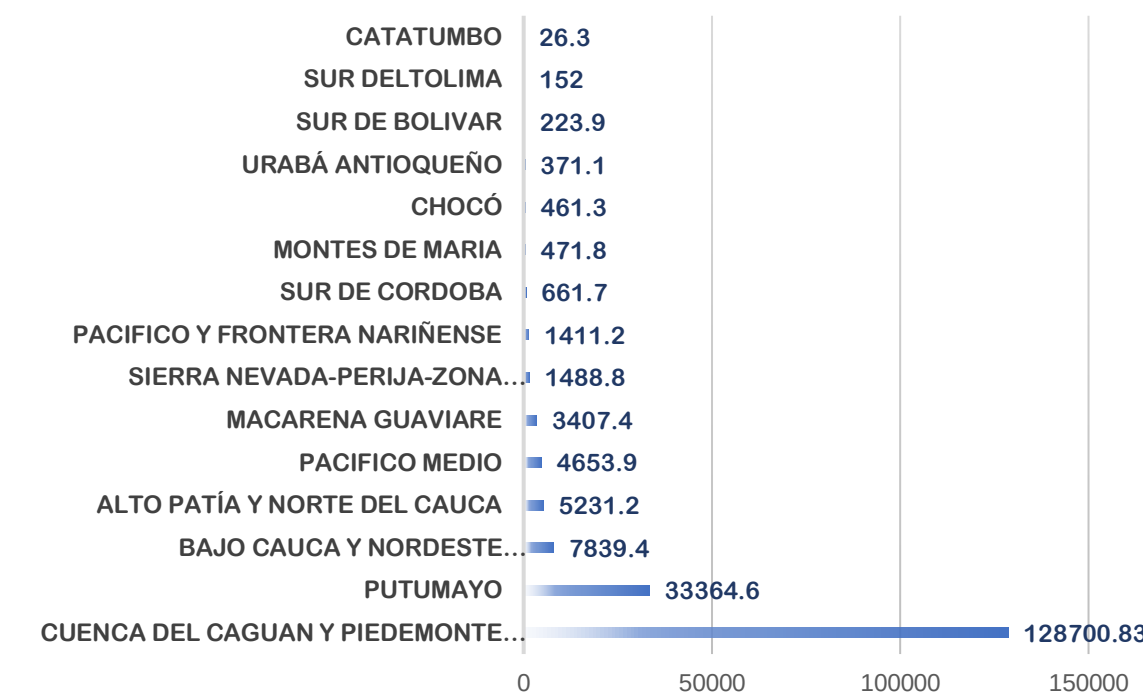


Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Con la información oficial proporcionada frente al avance de la adjudicación con **enfoque de género**, se observa que en general existe un equilibrio entre hombres (36.184) y mujeres (36.359) en todos los tipos de adjudicaciones de acuerdo con el sujeto beneficiado. Esta proporción en la adjudicación de hectáreas es similar en las subregiones PDET: 15.044 hectáreas adjudicadas (49,7%) para hombres y 15.167 has adjudicadas (50,2%) para mujeres. No obstante, de las hectáreas entregadas al campesinado, en promedio, a los hombres se adjudicaron 3,24 hectáreas y a las mujeres 1,68 hectáreas³.

Frente a la adjudicación de tierras, por **zonas PDET** (ver Anexo 1), la ST sigue encontrando un desbalance significativo entre subregiones. Mayoritariamente, en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense se han adjudicado el 68,2% (128.800) de las hectáreas, seguido por Putumayo con el 18% (33.364) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con el 4% (7.839). En contraste, la subregión de Arauca no tiene adjudicaciones y Catatumbo y Sur del Tolima, cuentan con 26 y 152 hectáreas adjudicadas respectivamente.

Gráfico 3. Hectáreas adjudicadas en subregiones PDET por el Fondo de Tierras



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

³ Se incluye en el promedio las hectáreas adjudicadas a través de titulación conjunta que se repiten tanto para hombres como para mujeres.

La ST considera urgente que el nuevo Gobierno Nacional tome medidas para balancear tanto la implementación entre tipos de sujetos de la RRI, los municipios PDET y no PDET y las subregiones PDET, pues aun cuando el FT se ha puesto en marcha, se requieren esfuerzos adicionales institucionales y presupuestales frente a los compromisos correspondientes al A.F. que están rezagados desde años pasados bajo responsabilidad de la ANT.

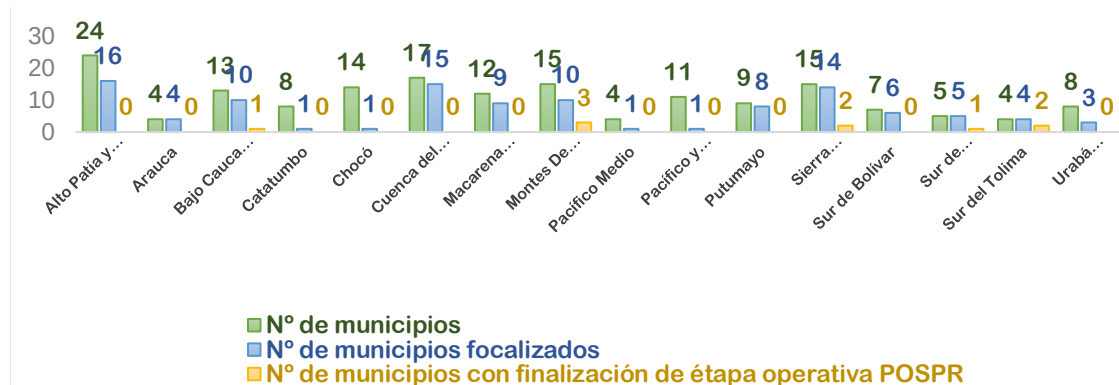
2.1.2. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–

En las Resoluciones 740 de 2017 (Art. 2) de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– y la 129 de 2017 (Art. 2) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– se definió que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR– son un instrumento y una herramienta operativa esencial para materializar eficientemente las medidas de acceso, formalización y uso de la tierra. Estos Planes tienen el propósito de articular la institucionalidad en sus diferentes niveles con la finalidad de organizar por oferta la distribución equitativa y el acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras, en las zonas que han sido definidas para impactar con programas y proyectos.

A 31 de agosto de 2022, fueron priorizados y focalizados un total de 127 municipios en todo el territorio nacional para la elaboración de los POSPR, de los cuales 108 municipios (85%) están ubicados en subregiones PDET y los 19 municipios restantes (15%) están en otras zonas del país.

De los municipios PDET priorizados, las subregiones con menor participación frente al número total de sus municipios son Catatumbo, Chocó, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense y Urabá Antioqueño. No obstante, los resultados en términos de finalización del proceso son mínimos.

Gráfico 4. Número de municipios focalizados para POSPR y con etapa operativa por subregión PDET



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Al respecto de los POSPR en proceso de formulación y con viabilidad para su implementación, la ANT informó, antes del cambio de Gobierno, que se tenían programadas más formulaciones: en el mes de julio de 2022, se finalizó la formulación del POSPR del municipio de Puerto Rico (Meta), único programado para la vigencia. No obstante, en el primer semestre de 2022, también se finalizaron las formulaciones de Santander de Quilichao (Cauca) y Sardinata (Norte de Santander), los cuales venían rezagados desde el año 2021 (CPEC, 2022).

Frente a los municipios con POSPR finalizados, la información proporcionada a la ST indica que se trata de nueve municipios (todos PDET) que se están en diferentes fases de finalización. De acuerdo con esta información, desde el 31 de diciembre de 2021, fecha considerada en el Informe Regional de la ST (STCVI, 2021c), se avanzó en tres municipios nuevos: Planadas, Cáceres y Valencia, en un lapso de ocho meses y representa un avance lento teniendo en consideración el tiempo transcurrido y la importancia otorgada al instrumento para la materialización de la RRI.

Tabla 3. Municipios con POSPR finalizados

Municipio con POSPR finalizado	Etapas
Ovejas (Sucre)	Finalización de etapa de campo de la fase de implementación. Se encuentra finalizando etapas de Procedimiento Único.
Córdoba (Bolívar)	Finalizaron la etapa de trabajo de campo en lo que corresponde a levantamiento de información física y jurídica predial
El Guamo (Bolívar)	
Planadas (Tolima),	
Fonseca (La Guajira)	
Rioblanco (Tolima)	
San Juan del Cesar (La Guajira)	
Cáceres (Antioquia)	
Valencia (Córdoba)	

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Finalmente, frente a la programación de atención por oferta para la formulación e implementación de los POSPR, la ANT tiene un total de 59 municipios (40 de ellos PDET).

Tabla 4. Subregiones con municipios programados para atención por oferta de los POSPR

Subregión PDET	Número de municipios atención por oferta POSPR
Alto Patía y Norte Del Cauca	7
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5
Catatumbo	1
Macarena Guaviare	2
Montes de María	10
Pacífico y Frontera Nariñense	1
Sierra Nevada- Perijá-Zona Bananera	6
Sur de Córdoba	4
Sur del Tolima	4
Total	40

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

De las 16 subregiones PDET, nueve se encuentran programadas para la atención por oferta de los POSPR y, de estas, el mayor número de municipios programados están en Montes de María, Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera.

Los POSPR como se mencionó antes son una herramienta fundamental para impulsar la RRI a pesar de no hacer parte estricta del A.F. (PGN, 2021, p. 40). Sin embargo, la ST observa que todavía no se avanza consistentemente en el uso de esta herramienta para el ordenamiento y que es necesario realizar ajustes institucionales, aumentar el presupuesto y ampliar la presencia territorial de la ANT para avanzar en un mayor número de municipios.

2.1.3. Subsidios integrales para compra de tierras

El Acuerdo Final establece Otros mecanismos para promover el acceso a tierra y facilitarlo (1.1.2), dentro de los cuales se encuentra el Subsidio Integral para los

sujetos de RRI en zonas priorizadas. Estos también son una herramienta alternativa de solución a problemas de acceso a tierras con prioridad para mujeres rurales.

Tabla 5. Subsidios Integrales para compra de tierras

Tipo de municipio	Número de familias	Sexo		Hectáreas	Títulos adjudicados y/o formalizados a través de subsidios
		Hombre	Mujer		
Municipios PDET	413	229	269	4019	212
Otros municipios	880	514	539	5149	323
Total	1293	743	808	9168	535

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Con base en la información oficial entregada a la ST, a 31 de agosto de 2022, se han materializado 291 subsidios familiares integrales (CPEC, 2022) desde el inicio de la implementación y de los cuales 90 (30%) han sido para familias ubicadas en municipios PDET y 201 (69%) para aquellas ubicadas en otros municipios. Si bien en el A.F. no se estableció una meta en número de hectáreas, en municipios PDET se han otorgado subsidios para 413 familias que suman un total de 4.019 hectáreas. Para otros municipios, se han otorgado subsidios para 880 familias, sumando un total de 5.149 hectáreas.

En relación con la prelación que le dio el A.F. a las mujeres rurales, se tiene que la proporción entre beneficiarias mujeres (52%) y beneficiarios hombres (48%) representa un balance, aunque esta cifra considera la titulación conjunta.

2.1.4. Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–

En virtud de lo planteado en los artículos 11 y 12 del Decreto Ley 902 de 2017, se creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como una herramienta que consigna la información de los sujetos de acceso y formalización de tierras, un instrumento de planeación y ejecución gradual de la política pública con el propósito de identificar los beneficiarios del Fondo de Tierras y un medio de apoyo para la implementación de actividades en el marco de la política de acceso y formalización de tierras.

Según la información oficial, a 31 de agosto de 2022 estaban inscritos 142.361 sujetos, de los cuales 63.750 (44,7%) se reconocen como mujeres, 73.367 (51,5%) como hombres y 5.244 sujetos inscritos (3,6%) no reportan género. Del número total

de personas inscritas, el 75% (107.507) aspira a acceder a tierras y el 24% (34.854) a la formalización de la propiedad.

Entre diciembre de 2021 y agosto de 2022, 114.448 sujetos fueron registrados. De acuerdo con la información reportada en la elaboración del Informe 11 de esta ST (STCVI, 2021c), el 80% del avance del RESO se realizó en los últimos ocho meses del gobierno Duque.

En el artículo 12 del Decreto Ley 902 de 2017, también se contempló la creación de un módulo étnico del RESO, en el cual se identificarán los pueblos y comunidades étnicas de acuerdo con sus respectivos territorios y autoridades, entre otros. Los criterios de priorización del módulo están aún en proceso de concertación con las autoridades étnicas, por lo que según información oficial a la misma fecha todavía no se contaba con el módulo étnico, lo que implica un incumplimiento al enfoque étnico de la implementación.

2.1.5. Formalización de tierras (1.1.5)

El propósito fundamental de la formalización de tierras radica en regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, garantizando que las personas puedan acceder al derecho de ser legítimas dueñas y poseedoras de la tierra (A.F. 1.1.5). Dicho propósito contribuye a reducir conflictos sobre la tierra, otorgar seguridad jurídica y facilitar el acceso a crédito y la intervención del Estado con mecanismos de desarrollo rural.

La meta propuesta por el A.F. en esta materia es de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural con especial énfasis en municipios PDET y Zonas de Reserva Campesina –ZRC–, entre otras. Según la información oficial, a 31 de agosto de 2022, se habían regularizado 3.055.398 hectáreas, de las cuales el 38% (1.184.195) están localizadas en zonas PDET y el 61% (1.871.203) en municipios no PDET.

Tabla 6. Formalización de tierras por proceso en municipios PDET

Tipo de municipio	Proceso	Títulos adjudicados y/o formalizados	Familias	Mujeres beneficiarias (incluye titulación conjunta)	Hectáreas	Porcentaje de hectáreas
	Adjudicación de predios baldíos de Entidades de Derecho Público	887	NA	NA	744	0,1%

Municipios PDET	Constitución y ampliación de Resguardos indígenas	50	13.538	28.059	812.647	68,6%
	Titulación Colectiva de comunidades negras	23	3.855	6.224	11.490	1%
	Otros procesos de adjudicación⁴	31.711	31.799	15.860	359.314	30%
Total		32671	49192	50143	1184195	100%

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Tabla 7. Formalización de tierras por proceso en municipios no-PDET

Tipo de municipio	Proceso	Títulos adjudicados y/o formalizados	Familias	Mujeres beneficiarias (incluye titulación conjunta)	Hectáreas	Porcentaje de hectáreas
Otros municipios	Adjudicación de predios baldíos de Entidades de Derecho Público	644	0	0	1445	0,1%
	Constitución y ampliación de Resguardos indígenas	75	10617	20360	789938	42,2%
	Titulación Colectiva de comunidades negras	22	2571	4586	4840	0,2%
	Otros procesos de adjudicación	55011	57089	31008	1074980	57,4%
Total		55752	70277	55954	1871203	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

⁴ Dentro de los “otros procesos de adjudicación” se encuentran: Adjudicación de baldíos a persona natural, adjudicación bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario, programa de subsidio integral de tierras, programa de compra directa y adjudicaciones especiales y contratos de uso otorgados, y formalización de predios privados.

En municipios PDET, se tiene que el 70% (824.137) de las hectáreas han sido formalizadas para comunidades étnicas. De estas, para pueblos NARP sólo se ha regularizado el 1% (11.490) y para población campesina el 30% (359.314). En otros municipios, también predomina el avance para comunidades étnicas con el 42,4% (794.778), donde el avance para la población afrodescendiente sigue siendo bastante bajo, con un 0,2% (4.840) y para la población campesina es del 57,4% (1.074.980).

En contraste, en aquellos municipios no-PDET predomina el avance en formalización para la población campesina y un balance para la población indígena. Mientras que en los municipios PDET se observa que los avances se han concentrado en beneficiarios de pueblos indígenas. Sin embargo, como ya se ha mencionado en anteriores informes (STCVI, 2021b, p. 37) existe una crítica de la IEANPE a la muestra de estos resultados porque responden a procesos previos al A.F. La ST, resalta la necesidad de avanzar en este compromiso dentro del marco de la implementación del A.F. con un esfuerzo mayor para la población afrodescendiente, en tanto hay un desbalance muy pronunciado en los avances para esta población de especial protección constitucional.

a. Avances relevantes en los primeros 100 días del Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026)

32

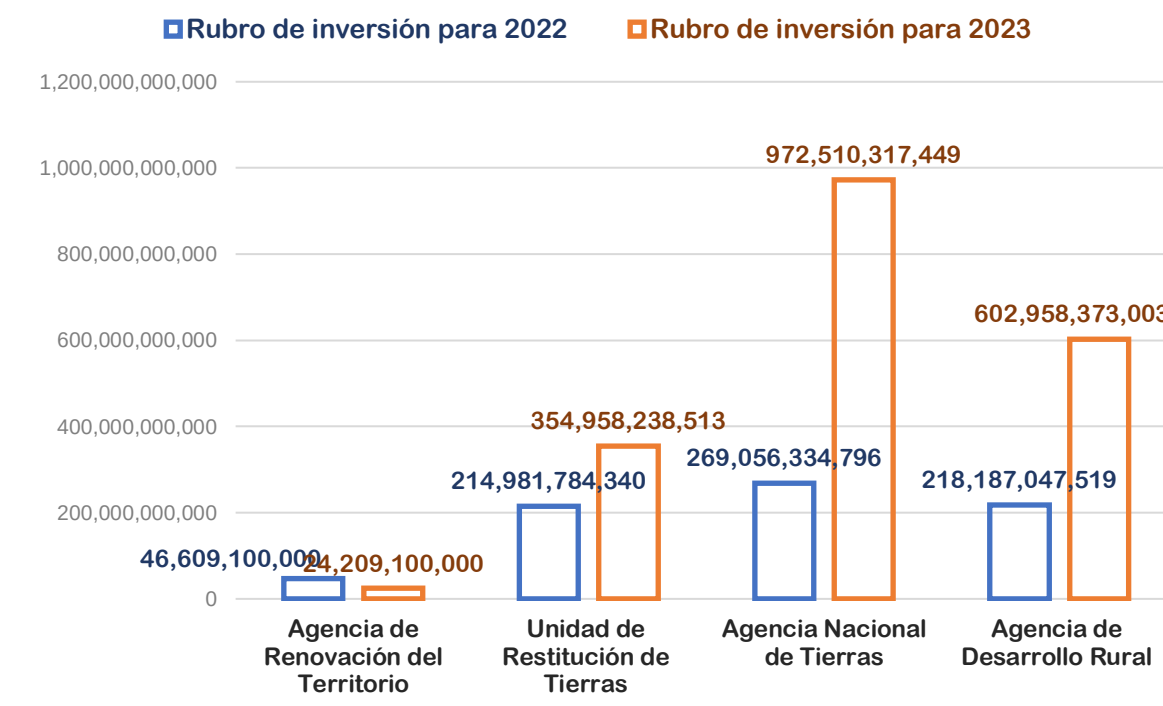
En los primeros 100 días del Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez ha estado en la agenda pública la realización de una Reforma Agraria ligada al cumplimiento del punto 1 del A.F. El 20 de septiembre, en una intervención en el Senado de la República, la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural afirmó que los tres ejes de la Reforma Agraria serían: el Catastro Multipropósito; la Formalización, Acceso y Restitución de Tierras; y la Redistribución de Tierras Extintas. Estos ejes se complementan con otras apuestas correspondientes a los derechos de las mujeres rurales y la economía del cuidado; la promoción de mayor acceso a la tierra a grupos étnicos; la integración productiva de pequeños, medianos y grandes productores y el enfoque territorial. Así mismo, el Gobierno ratificó el compromiso con la RRI, incluyendo la implementación de los PDET y PNRRI, articulado a la propuesta de Paz Total con grupos armados y la sustitución gradual de cultivos de uso ilícito (MADR, 2022c).

En las distintas declaraciones también ha sido claro que una primera dificultad para cumplir estas metas es presupuestal en el marco de una situación fiscal crítica del sector tierras y desarrollo rural (MADR, 2022a). En el Presupuesto General de la Nación para 2023, aprobado en el Congreso de la República el 18 de octubre,

finalmente quedó consignado un aumento para el sector de 0,64% respecto al 2022: en total 4,1 billones de pesos. Además, se destacan modificaciones sustanciales a los presupuestos que venían administrando algunas de las entidades encargadas de la implementación del A.F. en el punto 1.

La ST observa como un logro que puede tener repercusiones positivas en la implementación, el aumento de presupuesto a la ANT es casi tres veces mayor al asignado para el año 2022; un aumento aproximado de 261%. Este cambio es coherente con las recomendaciones que esta ST ha realizado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de fortalecer a esta institución al ser una de las mayores responsables para materializar la RRI.

Gráfico 5. Asignación presupuestal 2022 y 2023 a entidades encargadas de implementar el Punto 1 del A.F.



Fuente: Elaboración propia con base en El Espectador, 2022b.

También se destaca un aumento de casi el doble del presupuesto (176%) en relación con 2022 para la Agencia Desarrollo Rural –ADR–, lo que puede implicar un impulso al acompañamiento de los procesos de acceso y formalización a tierras con proyectos productivos y asistencia técnica. En la misma línea, se resalta el aumento de presupuesto para la Unidad de Restitución de Tierras –URT– en un

65%, lo que respalda a este régimen de transición (Ley 1448 de 2011) que también se encuentra consagrado en el punto de Restitución (1.1.7) del A.F.

En contraste, se observa que hubo una disminución del 48% frente al presupuesto del 2022 para la Agencia de Renovación del Territorio, la cual se encarga de coordinar la implementación de los PDET (1.2). Frente a esta disminución de presupuesto, la ST alerta al Gobierno Nacional para que impulse la labor de coordinación y compromiso con los PDET e incluya a toda la institucionalidad desde el nivel nacional, departamental y municipal.

Con este panorama la ST observa que, desde el punto de vista presupuestal, existe una manifestación de la voluntad política por parte de Gobierno para movilizar los asuntos agrarios y de tierras del A.F. que deberá redundar en el fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad competente para la consecución de resultados alineados con las metas del A.F.

Por otro lado, frente a los avances de acceso y formalización, el 21 de septiembre el Gobierno Nacional anunció la entrega de 681.372 hectáreas⁵ en diferentes departamentos que fueron entregados en el marco de formalización y acceso a tierras, tanto a sujetos campesinos como étnicos. Posteriormente, el 11 de noviembre se anunció la formalización y entrega de títulos sobre 256.342 para 32 resguardos indígenas en varios departamentos del país⁶ (ANT, 2022). Según el nuevo Gobierno, esto denota la voluntad política para descongestionar aquellos procesos rezagados de antiguos Gobiernos y envía un mensaje contundente del compromiso con el tema agrario (El Espectador, 2022a).

⁵Gerardo Vega, director de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), explicó que en el anuncio se incluyen 10 constituciones o ampliaciones de resguardos indígenas (en total 297.000 hectáreas), que beneficiarán a 1.044 familias en Cauca, Putumayo, Antioquia, Córdoba, Tolima, Risaralda, Amazonas, Huila y Vichada. También tres titulaciones colectivas a consejos comunitarios, que benefician a 310 familias (en total 2.138 hectáreas) y 23 títulos para entidades de derecho público “escuelas, centros de salud, que necesitaban formalizarse para que haya inversión desde lo municipal o departamental”. Además, se entregarán 266 títulos de tierra que, en este caso, asegura Vega, no es formalización, sino adjudicación “a campesinos que no tenían tierra”, en total 427 hectáreas en Bolívar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre, Putumayo, Nariño, Risaralda, Tolima, Antioquia, Cauca, Caldas y César. Más 225 títulos de formalización de predios privados (203 hectáreas) y 40 resoluciones de restitución de tierras (210 hectáreas) que son resultados de órdenes judiciales. De acuerdo con la ministra, el anuncio es el resultado de un esfuerzo del Ministerio y de sus agencias para agilizar el proceso. “La titulación masiva de predios es un reflejo del compromiso del gobierno con la reforma agraria y el cumplimiento del Acuerdo de Paz”. Tomado de El Espectador (2022a).

⁶La ST aclara que estas cifras fueron incluidas posteriormente a la solicitud de información oficial, por lo que en el reporte total de hectáreas formalizadas no se encuentran incluidas estas entregas realizadas el 21 de septiembre y 11 de noviembre de 2022.

El 8 de octubre se firmó un acuerdo con la Federación Nacional de Ganaderos – FEDEGAN– para facilitar la compra directa de tierras a personas pertenecientes al sector ganadero que voluntariamente deseen venderlas, con el propósito de alimentar el FT y facilitar el cumplimiento de la meta de la adjudicación de tres millones de hectáreas para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente (1.1.1).

Conforme al documento firmado por José Félix Lafaurie, presidente de FEDEGAN, y el Gobierno Nacional, se buscará que los predios tengan el tamaño adecuado para el desarrollo de proyectos productivos de forma rentable, que se acompañará con planes de choque para construcción y mantenimiento de vías terciarias (MADR, 2022d) y programas de acompañamiento técnico y productivo. Por lo pronto, a la fecha de cierre de este informe, todavía no se han hecho efectivas compras de tierras en el marco de este acuerdo. Desde el MADR se ha manifestado que se está en proceso de negociación y análisis de los predios que estarían disponibles para la venta.

Este acuerdo no sólo constituye un hito en la historia de Colombia frente al posible avance respecto a las fuentes que alimentarán el FT, también se configura como un paso hacia la consolidación de la paz territorial con uno de los sectores que ha estado envuelto en las conflictividades por las tierras y hace parte de uno de los partidos políticos que se ha declarado opositor al Proceso de paz con las FARC. Adicional a lo anterior, el pasado 21 de noviembre de 2022 en la reactivación de los diálogos de paz con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional –ELN–, se conoció que José Félix Lafaurie haría parte de la mesa de negociaciones de paz por parte del Gobierno Nacional, rol que podría acercar a diferentes sectores que han estado apartados del proceso de paz e impulsar su compromiso con la concreción de la paz territorial.

Por otro lado, el 3 de noviembre de 2022 Gustavo Petro firmó la Ley 2272 de 2022, de Paz Total que modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997 de Orden Público, que tiene como objetivo central definir la política de paz como una política de Estado.

En lo que respecta al punto 1, se establecen mandatos que respaldan la implementación de los PDET (1.2) y en el capítulo de “Mecanismos para la Paz Total” se hace el llamado a que en el Plan Nacional de Desarrollo –PND– y en los Planes de Desarrollo Local de las entidades territoriales se introduzcan programas y proyectos dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz con especial atención de los municipios PDET, en los cuales también se deberá priorizar lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación y en concordancia con los PATR (1.2.3). El mandato de la Ley está en correspondencia con el articulado del A.F. y a su vez

adiciona y consolida la necesidad de que todos los niveles territoriales, junto con el apoyo y compromiso del nivel nacional, se apropien de la implementación del PDET.

También, se constituyen las “Regiones de Paz” que albergarán diálogos de paz con los diferentes actores, en los cuales se focalizan los territorios PDET, entre otros. Y, finalmente, dentro de las modalidades que se incluyeron en el nuevo “Servicio Social para la Paz” se incluyó el “*servicio social para el trabajo en la reforma rural integral*”.

En el marco de los primeros cien días del nuevo Gobierno, se propuso una metodología novedosa en la que por primera vez la construcción del PND se realizaría de manera participativa y teniendo en cuenta la visión de las comunidades sobre las necesidades de los territorios, por medio los Diálogos Regionales Vinculantes, para recoger insumos esenciales para construir la propuesta final del PND.

Así las cosas, hasta el 9 de noviembre, según el DNP, se han llevado a cabo 31 diálogos vinculantes, con 81.000 asistentes, 14.383 necesidades de cambio, 22.945 propuestas para el PND. Aún quedan 17 encuentros por realizar, los cuales están planteados para el mes de diciembre de 2022, según lo informado por el Gobierno (DNP, 2022b).

Aún en proceso de construcción del PND, a mediados del mes de noviembre el Gobierno Nacional presentó un borrador con las bases del PND 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” al Consejo Nacional de Planeación, por lo que esta ST pudo revisar el documento emitido con el propósito de rastrear los puntos relevantes que impactarían el punto 1 del A.F. destacando lo siguiente:

- ✓ El primer apartado del borrador se enfoca en el “*ordenamiento del territorio alrededor del agua*” en el que se pone en el centro la necesidad de abordar el ordenamiento territorial desde una visión amplia del mismo, con énfasis en la superación de brechas entre campo y ciudad. En este apartado dentro de los catalizadores se destacan: la consolidación inminente del Catastro Multipropósito (1.1.9) frente al cual reporta una actualización del catastro rural del 9.4%⁷ y la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad (1.1.1; 1.1.5) con énfasis en mujeres rurales y pueblos étnicos, para esto se menciona la necesidad de darle impulso y acelerar el desarrollo del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural (1.3).
- ✓ Se establece una conexión directa entre la RRI y el apartado del PND “*Derecho Humano a la Alimentación*”, donde la producción de alimentos alineados al fortalecimiento del sector

⁷ Este porcentaje es la línea base que ha incluido el gobierno en el documento de Bases del PND (DNP, 2022a, p. 38), que corresponderían a 10,7 millones de hectáreas actualizadas con enfoque multipropósito de las 114 millones de has que tiene el país, concentrado mayormente en áreas urbanas (La República, 2022). No obstante, en el documento de Bases del PND se afirma que este porcentaje corresponde a áreas rurales (DNP, 2022a, p. 40).

agropecuario está en correspondencia a lo pactado al A.F. especialmente en el punto 1.3 sobre los PNRRI; de los cuales se destacan las menciones al Plan Nacional de Comercialización Rural y al Plan Nacional de Derecho a la Alimentación.

✓ Se resalta la inclusión de un apartado específico para la consolidación de la Paz Total en el cual se subraya la necesidad de incluir lo pactado en el A.F. junto con los indicadores del PMI. También, se vuelve a resaltar como una prioridad del Gobierno el cumplimiento del punto 1.1 sobre Acceso y formalización y el punto 1.2 sobre PDET de la RRI, exaltando la necesidad de impulsar la articulación supramunicipal para sobrepasar las inequidades y acelerar los PDET a partir de la implementación de las iniciativas de tierras, infraestructura, desarrollo social, derecho humano a la alimentación y economía campesina (DNP, 2022b, p. 160).

✓ Dentro del apartado “Reparación Efectiva e Integral a las Víctimas” se incluye la necesidad de retomar, impulsar y superar los cuellos de botella de la Restitución de Tierras y Derechos Territoriales en el marco de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (1.1.7).

Por lo pronto, mientras se expide el documento final del PND y se aprueba su correspondiente ley en los primeros meses del 2023, la ST observa una concordancia y correspondencia de los principales postulados del documento de Bases del PND con los temas centrales del punto 1 del A.F., especialmente el énfasis en el CM, uno de los puntos que presenta mayores retrasos; el Acceso y Formalización a Tierras y la articulación interinstitucional para la implementación de los PDET. También se visibiliza la centralidad del avance para sujetos diferenciados como las mujeres rurales, las comunidades étnicas, las y los jóvenes.

Finalmente, esta ST destaca la emisión por parte de la Corte Constitucional de una sentencia de unificación en la interpretación sobre los procedimientos de adjudicación de baldíos de la Nación la cual tendrá un impacto directo en el avance y la política pública del punto 1.

b. Sentencia del 18 de agosto de 2022 sobre los procedimientos de adjudicación de baldíos de la Nación

Los baldíos de la Nación son una de las fuentes más importantes que hasta ahora han alimentado tanto el FT como los procesos de Formalización de la propiedad en el marco del cumplimiento del punto 1 del A.F. Históricamente también ha sido la principal fuente de reforma agraria. No obstante, la administración y reglamentación para la adjudicación de estos bienes de la Nación a particulares ha sido disputada desde diferentes ámbitos: por un lado, el de la implementación e interpretación jurídica de la normatividad agraria (específicamente entre las leyes 160 de 1994 y 200 de 1936) por parte de los jueces civiles y, por otro lado, las diferentes controversias que se han generado en los territorios entre los múltiples actores

interesados en estas tierras, ante la ausencia del Estado y de instrumentos claros y efectivos para resolver los conflictos.

Frente a este escenario, el pasado 18 de agosto la Corte Constitucional emitió un comunicado de prensa con la síntesis de la sentencia SU-288 de 2022. La sentencia da un cierre interpretativo a los procedimientos de adjudicación de baldíos a particulares bajo la premisa consagrada en la Ley 160 de 1994, según la cual la adjudicación de baldíos tiene el propósito de proporcionarle tierra a aquella población sin tierra o con tierra insuficiente. La premisa es la misma establecida en el A.F. (1.1.3) desarrollada en el Decreto Ley 902 de 2017.

Por lo anterior, la ST considera relevante exponer los lineamientos generales establecidos por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia y aquello que resolvió e impactaría directamente en la implementación de la RRI.

En síntesis, el problema jurídico que suscitó la emisión de esta sentencia es el choque entre procedimientos e interpretaciones sobre la adjudicación de baldíos de la Nación (proceso administrativo) y el proceso de prescripción de dominio (acción judicial) pues han desencadenado un grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del Estado en la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente (sujetos de reforma agraria)(Comunicado 26, Corte Constitucional, SU288 de 2022). En otras palabras, esta situación ha avivado el problema por la concentración de la tierra, ha facilitado el despojo jurídico e impactado al campesinado sin tierra.

38

Lo anterior responde a las múltiples interpretaciones que los jueces han llevado a cabo con procedimientos de adjudicación de baldíos a particulares bajo el procedimiento de la prescripción adquisitiva. Estos procedimientos no verificaron las condiciones tendientes para establecer si se trataba o no de sujetos de reforma agraria según la Ley 160 de 1994; tales como la extensión del predio o la inexistencia de predios rurales en cabeza del demandante, entre otras condiciones subjetivas y objetivas exigibles para la adjudicación (Ibidem).

Frente a esta situación la Corte estableció reglas y subreglas que deberán cumplir los jueces y la institucionalidad agraria frente a los diferentes escenarios y con las cuales se espera subsanar los procedimientos que han contribuido a la apropiación indebida de baldíos y el acaparamiento de tierras, entre otros.

Dentro de las conclusiones relevantes de esta sentencia, se planteó que “los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la carencia de otros en cabeza del beneficiario, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la

igualdad de las partes e impide así la defensa de los sujetos de especial protección constitucional (campesinos sin tierra o con tierra insuficiente)” (Ibidem).

La Corte Constitucional tendió un puente directo entre esta decisión y el compromiso adquirido por el Estado frente al cumplimiento del punto 1 del A.F., lo cual da aún mayor fuerza jurídico-política a la implementación⁸.

Las temáticas y exhortaciones destacadas por la Corte en esta sentencia fueron las siguientes:

- El fortalecimiento de la Agencia Nacional del Territorio –ANT–, la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR–, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA– y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– para darle cumplimiento a lo establecido en el punto 1 del A.F., con particular atención en zonas PDET y zonas priorizadas para el Catastro y el barrio predial.
- La creación de la Jurisdicción Especial Agraria (1.1.8).
- La consolidación del CM (1.1.9).
- La actualización del sistema de registro (1.1.9).
- El cumplimiento de las metas del FT (1.1.1).
- La elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural (1.3)⁹.

Sobre este último se destaca que desde el 20 de diciembre de 2021 mediante la Resolución 382 del MADR¹⁰ se adoptó el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad; por lo tanto, en el marco de la orden de la Corte Constitucional y

⁸ “DÉCIMO CUARTO. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral”. Comunicado de prensa 26. Corte Constitucional, sentencia SU-288 de 2022, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Agosto 18 de 2022.

⁹ “Décimo Quinto. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral y (v) el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, con el propósito de dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos -en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas.”

¹⁰ Resolución 382, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final”.

del A.F., el Gobierno Nacional deberá hacer énfasis en la puesta en marcha de este plan articuladamente con los otros subpuntos del punto 1.

2.1.6. Jurisdicción Agraria

El A.F. estableció la creación de Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra (1.1.8) para (a.) Garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo (b.) Resolver los conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra y (c.) Promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos.

Adicionalmente prescribió que se debía poner en marcha con iguales propósitos, una nueva jurisdicción agraria.

(...) que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra. (A.F. 1.1.8, p. 18)

40

Este ha sido uno de los compromisos con **mayores retrasos** que tiene el punto 1. Aun cuando en los anteriores gobiernos se presentaron proyectos de ley para este compromiso, fueron archivados en el Congreso de la República. El actual gobierno ha resaltado desde un inicio la necesidad del cumplimiento de este punto y, en consecuencia, se ha visto reflejado en el desenlace del empalme¹¹ presidencial, resaltándose la urgencia de agilizar un nuevo proyecto de ley que contemple la jurisdicción agraria.

El 31 de agosto de 2022 fue presentado efectivamente el proyecto de Acto Legislativo “*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria Rural*” con seis artículos generales sobre la Jurisdicción. Se destaca el primer artículo que considera la modificación del artículo 116 de la Constitución Política, con la creación de una Corte Agraria y Rural como máximo tribunal de la Jurisdicción Agraria. Se menciona la conformación de la Corte, los requisitos, calidades y funciones de los potenciales Magistrados.

¹¹ Equipo de empalme implementación Acuerdo Final de Paz, 2022.

También, en el artículo 4 se menciona que la Jurisdicción entraría a regir en un período no mayor a dos años siguientes a la promulgación del Acto Legislativo.

El contenido del Proyecto de Ley es corto y proporciona un marco general para la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Agraria. Resulta necesario que posterior a su aprobación, sea reglamentado con precisión, incluyendo los enfoques de género y étnico para la implementación.

La ST considera como un adelanto y manifestación de voluntad política el proyecto de acto legislativo para la creación de la Jurisdicción agraria y reconoce su correspondencia con el A.F. Las expectativas respecto a este tribunal especializado aún anuncian un tiempo de espera, pues debe surtir el trámite legislativo y su reglamentación, lo que sigue implicando un retraso considerable a este compromiso del A.F. De ocho debates, el 9 de noviembre la Comisión primera del Senado de la República aprobó el tercer debate que requiere este proyecto de ley, el siguiente se realizará en plenaria del Senado. La ST considera como necesario establecer mecanismos y estrategias institucionales ya existentes para mitigar los conflictos actuales y emergentes en los territorios, mientras es aprobado el proyecto de ley.

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

41

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– son un instrumento de planificación y gestión que tienen el propósito de disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, propendiendo por una transformación estructural del campo (1.2.1). Bajo las directrices del Decreto 893 de 2017, se desarrollaron los aspectos más relevantes de la implementación del PDET, dentro de los cuales se destaca la identificación de 170 municipios priorizados y 16 subregiones PDET (art. 3).

La ST considera que este es uno de los compromisos del punto 1 que ha tenido mayores avances. La ST hizo un análisis exhaustivo del estado de la implementación del PDET en el informe once, publicado en agosto (STCVI, 2022a)¹². Bajo los hallazgos, la ST indica el estado de la implementación con el que el Gobierno recibió los PDET:

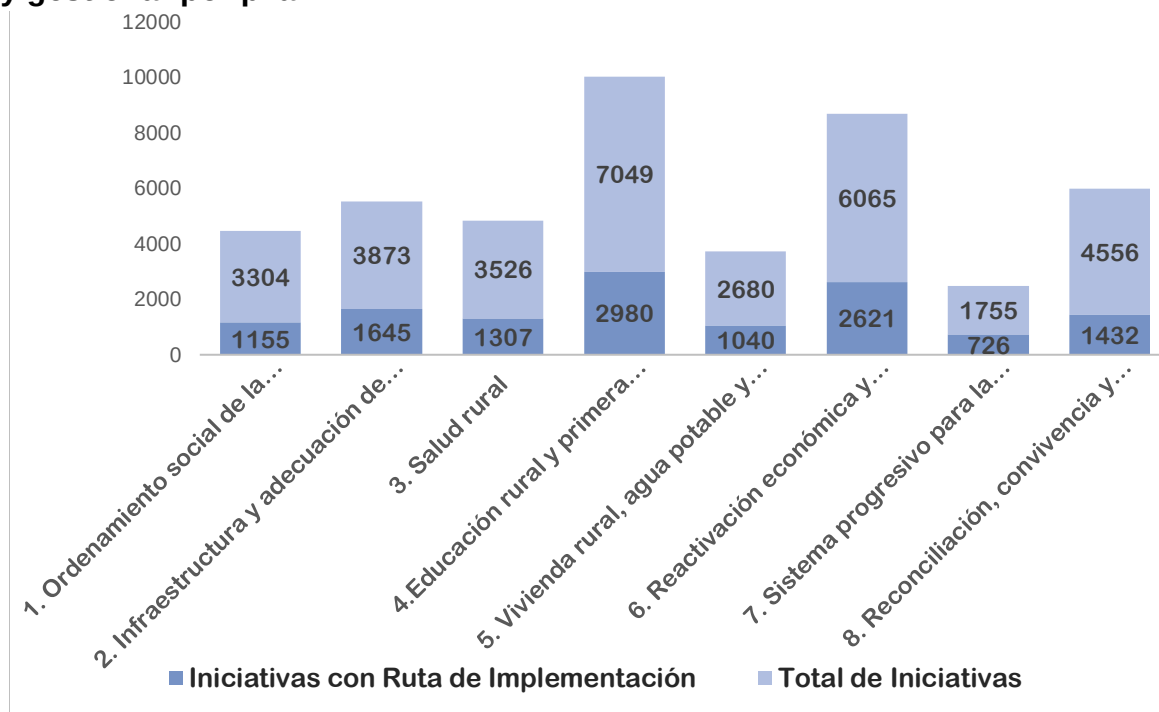
- 16 Planes para la Transformación Regional –PATR– (1.2.3) organizados en ocho pilares con 32.808 iniciativas construidas de manera participativa en la fase de diseño de los PDET.
- 15 hojas de ruta –HRU– (esperando la culminación de la última HRU para Pacífico Medio).
- Inclusión de 11.913 iniciativas en los Planes de Desarrollo Territorial.

¹² Fecha de corte del análisis: 30 de abril de 2022.

- Coordinación y acompañamiento a los Grupos Motores –GM– y Mecanismos Especiales de Consulta –MEC– como parte del seguimiento participativo a la implementación del PDET (1.2.4).
- La estructura de la política del expresidente Duque de “Paz con Legalidad” que pretendía la articulación interinstitucional a través de la “Estrategia Nación Territorio” (STCVI, 2022a, p. 3).

En términos generales, en las Bases del PND 2022-2026 se plantea la aceleración de los PDET a través de la implementación de las iniciativas de tierras, infraestructura, desarrollo social, derecho humano a la alimentación y economía campesina, de la mano de la participación efectiva de las comunidades (DNP, 2022a, p. 31). En el marco de este informe se pretende mostrar el panorama general con el que el nuevo Gobierno recibe el estado de implementación del PDET, con fecha de corte de septiembre de 2022, y donde el eje serán las iniciativas con ruta de implementación activa a través de *gestiones y proyectos*, por cada uno de los pilares del PDET.

Gráfico 6. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos y gestionar por pilar



Fuente: Elaboración propia con base en Central PDET, Septiembre 2022.

Con el análisis de las iniciativas movilizadas a través de proyectos y gestiones en conjunto, la ST observa que el avance entre pilares indica unos proyectos y una gestión más equilibrados. El análisis sólo por proyectos, como se evidenció en el

anterior informe de la ST (STCVI, 2022a), no considera la gestión e indica un desbalance bastante notorio entre pilares.

En lo que respecta a este análisis, según la ART, para que una iniciativa se pueda movilizar con gestiones y sea reportada con ruta de implementación activa, implica que se hayan realizado -por ejemplo- algunas reuniones de impulso. De forma que no indica que dicha iniciativa esté cumplida necesariamente o cerca de culminar el proceso para ser materializada en los territorios. Lo anterior invita a una revisión más rigurosa de los indicadores de medición y avance que se encuentran dentro del PDET para reportar las iniciativas que tienen ruta de gestión activada, incluyendo la participación de las veedurías ciudadanas y comunidades en el seguimiento a las acciones y proyectos. En esta línea, el documento de Bases del PND 2022-2026 expresa la focalización y el seguimiento a la oferta institucional para las iniciativas estratégicas y dinamizadoras en cada subregión PDET y para que las comunidades conozcan el nivel de cumplimiento de las iniciativas PDET (DNP, 2022a, p. 164).

Tabla 7. Porcentaje de avance de iniciativas PDET por pilar

PILARES	PORCENTAJE DE AVANCE
Pilar 1	35%
Pilar 2	42%
Pilar 3	37%
Pilar 4	42%
Pilar 5	39%
Pilar 6	43%
Pilar 7	41%
Pilar 8	31%

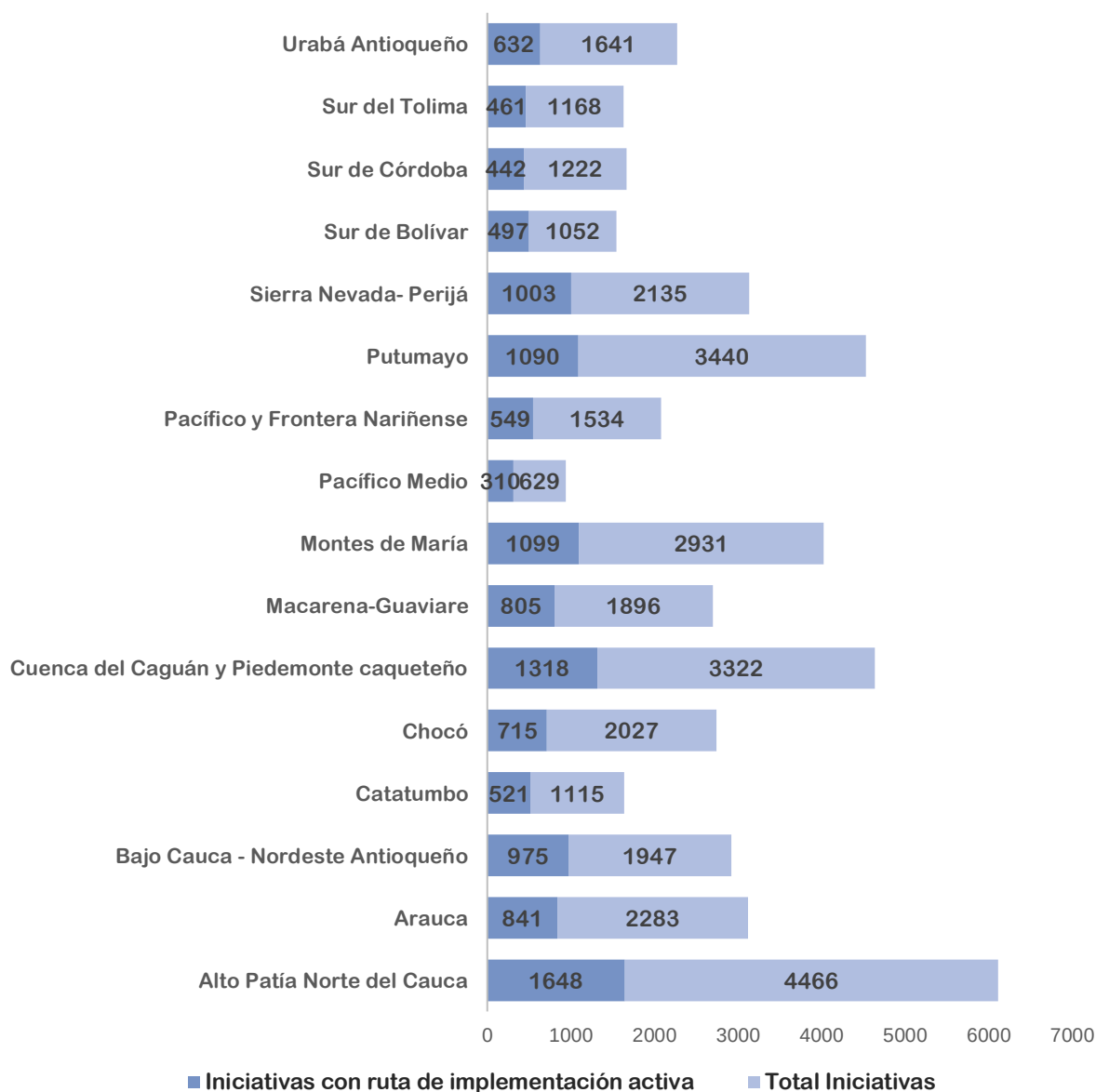
43

Fuente: Elaboración propia con base en Central PDET, Septiembre 2022.

A pesar del aparente equilibrio en el **avance entre pilares**, el *pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo* y el *pilar 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz* del PDET continúan siendo los de menor avance en el PDET. El primero con un avance de 35% (1.155 iniciativas movilizadas) y el segundo con un avance de 31% (1.432). En contraste, los pilares con mayor avance siguen siendo el pilar 6. *Reactivación económica*, 43% (2.621); 2. *Infraestructura y adecuación de tierras*, 42% (1.647) y 4. *Educación rural*, 42% (2980).

Frente al avance de la **movilización de iniciativas por subregiones del PDET**, en el análisis integral de iniciativas de gestión y proyectos, la ST evidencia que hay un avance equilibrado. Sin embargo, en el informe once de la ST (STCVI, 2022a), se encontró un *desequilibrio pronunciado* entre subregiones PDET y pilares ya que el análisis se centró únicamente en aquellas iniciativas movilizadas a través de proyectos de inversión.

Gráfico 7. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos y gestiones por subregión PDET



Fuente: Elaboración propia con base con Central PDET (Septiembre 2022).

Las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (50%), Pacífico Medio (49%), Catatumbo (47%), Sierra Nevada-Perijá y Sur de Bolívar (47%) son las que se reportan mayores avances en el número de iniciativas por cada subregión. En contraposición, Chocó (35%), Pacífico y Frontera Nariñense y Sur de Córdoba (36%) son las que se encuentran más rezagadas a pesar de que a la fecha existe un mayor equilibrio entre subregiones frente a lo reportado en informes anteriores de la ST.

Tabla 8. Porcentaje de avance de iniciativas PDET por subregión

SUBREGIÓN PDET	PORCENTAJE
Alto Patía Norte del Cauca	37%
Arauca	37%
Bajo Cauca - Nordeste Antioqueño	50%
Catatumbo	47%
Chocó	35%
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	40%
Macarena-Guaviare	42%
Montes de María	37%
Pacífico Medio	49%
Pacífico y Frontera Nariñense	36%
Putumayo	32%
Sierra Nevada- Perijá	47%
Sur de Bolívar	47%
Sur de Córdoba	36%
Sur del Tolima	39%
Urabá Antioqueño	39%

Fuente: Elaboración propia con base en Central PDET, Septiembre 2022.

Respecto a las garantías para la participación activa de las comunidades (1.2.4) en la fase actual de ejecución e implementación del PDET, esta Secretaría Técnica tuvo la oportunidad de escuchar, en el marco del *Quinto Seminario de la ST* realizado en el municipio de Apartadó (Antioquia) el 21 de septiembre de 2022, las inconformidades e inquietudes de las comunidades pertenecientes a la subregión del Chocó y Urabá, que a su vez hacen parte de los Grupos Motor –GM– y Mecanismo Especial de Consulta –MEC– (art. 12, Decreto 893 de 2017), los cuales están llamados a participar activamente y a hacerle seguimiento a la implementación del PDET.

Las inquietudes expuestas en el Quinto Seminario se centran en los siguientes puntos:

- Los GM y los MEC conformados no tienen acceso a los espacios donde se toman decisiones sobre la implementación y se priorizan las acciones (Estrategia Nación Territorio). Las decisiones se comunican sin participación en la construcción de estas. La implementación es comunicada en ocasiones con un lenguaje que no simplifica la información para las comunidades.
- No se observa con claridad que las prioridades del PDET construidas participativamente en la Hoja de Ruta se desarrollen en las acciones de la oferta institucional.
- El relacionamiento con la institucionalidad local y departamental sigue siendo distante y, en algunas ocasiones, reactivo a la interlocución con los GM y MEC.
- Hay un aparente desconocimiento de la institucionalidad sobre el compromiso del enfoque territorial y participativo de los PDET en su fase de implementación.
- Hay acciones que se presentan como resultado del PDET sin ser socializadas ni construidas con los GM y MEC.
- Se manifiesta inconformidad sobre la implementación de casetas comunitarias, placa huellas, entre otras construcciones participativas en las iniciativas. Las comunidades manifiestan que no han sido entradas de estos proyectos a tiempo o de los presupuestos; observan también en algunos casos sobrecostos que no coinciden con la realidad.

La ST también observó que, a pesar de que la ART es la encargada de coordinar la implementación del PDET, hace falta mayor presencia y atención por parte del resto de institucionalidad llamada a la implementación de las iniciativas según cada sector.

Por otro lado, también se evidenció la necesidad de mayor fortalecimiento a los GM y MEC para que pueda haber una participación efectiva y enterada de los procedimientos con corresponsabilidad en la implementación en aras de fortalecer la gobernanza conjunta de los territorios. En la misma línea, también se observa la necesidad de fortalecimiento a la institucionalidad sobre la implementación y los procedimientos participativos, especialmente, en lo que tiene que ver con el

mandato de enfoque étnico que relaciona autoridades de grupos étnicos y la institucionalidad del Gobierno.

La ST reitera en este Duodécimo Informe lo expuesto en anteriores informes, pues es una oportunidad de mejoramiento, y consiste en un reto para el nuevo gobierno, retomar el enfoque participativo durante la fase de ejecución e implementación de los PDET que incluye el fortalecimiento, empoderamiento de herramientas y corresponsabilidad entre comunidades e institucionalidad.

2.3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– (1.3)

Anteriormente, la ST ha resaltado el retraso en la adopción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– teniendo en cuenta el mandato del A.F. (1.3) de garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los primeros cinco años de su vigencia.

Entre la publicación del undécimo informe y este Duodécimo Informe se adoptó el Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la Alimentación –SGPDA– por parte de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–¹³. Este plantea tres objetivos relacionados con la implementación del SGPDA (1) garantizando la coordinación interinstitucional y promoviendo la participación ciudadana; (2) incrementando las capacidades y oportunidades de familias o comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada con programas alimentarios, educación alimentaria y nutricional; (3) aportando a mejorar las condiciones de producción y comercialización en las economías campesinas, familiares y comunitarias de las áreas rurales, apoyando las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales. Estos objetivos se desarrollan en líneas de acción acordes a los indicadores del PMI para este tema.

Aunque el mismo documento técnico reconoce las disposiciones del A.F. sobre la estructura del SGPDA con la creación del Consejo Nacional y los Consejos Departamentales y Municipales de alimentación y nutrición, el Plan en cuestión no los crea. El Plan reconoce que las instancias de coordinación interinstitucional en la materia están conformadas únicamente por entidades gubernamentales y, en los marcos normativos para su conformación, no se contempla la participación directa de la sociedad civil. El 15 de noviembre de 2022 se expidió el Decreto 2223 del Ministerio de Salud y Protección Social que reforma la CISAN e incluye al Presidente de la República o su delegado como cabeza de la CISAN, sustrayéndose a la

¹³ A través de la Resolución Conjunta 213 del 13 de julio de 2022.

Agencia de Desarrollo Rural, pero sin incluir cambios que garanticen la participación de la sociedad civil y organizaciones del campo en su conformación.

Se destaca que actualmente cuenta con ponencia positiva para primer debate en Senado (387 de 2022) el Proyecto de Ley 301 de 2021 presentado por el gobierno Duque para la creación del SGPDA, previo a la expedición del Plan. También se resalta que en el Congreso se presentó el Proyecto de Ley 115 de 2022 conocido como la Ley contra el Hambre que planteaba como objeto la creación del SGDPA, la política nacional de derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre. No obstante, en la ponencia para primer debate se eliminó la referencia al Plan Nacional del A.F. En cualquier caso, la implementación del Plan estará sujeta a las disposiciones que se aprueben en la materia, en caso de que los proyectos se conviertan en leyes.

La ST destaca que el documento de Bases del PND 2022-2026 incluye las garantías al Derecho a la Alimentación de forma relevante y, entre otros, anuncia el diseño de mecanismos para su exigibilidad, participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, aplicación del Plan expedido con la Resolución Conjunta 213 y su articulación con los demás PNRRI (DNP, 2022a, pp. 115 y 126). Finalmente, el mismo documento afirma que se ejecutarán los 16 PNRRI y que se canalizará la cooperación internacional a las prioridades de estos (DNP, 2022a, pp. 34 y 164).

48

A la fecha de cierre de este Duodécimo Informe, todavía no se había adoptado el Plan Nacional de Salud Rural, siendo este el único faltante.

2.4. Enfoques transversales de género y étnico

2.4.1. Enfoque de género

La transversalización del enfoque de género en la implementación del A.F. ha sido un llamado reiterado por parte de múltiples sectores y entes de control en el país. La comprensión de este enfoque va más allá de la sola mención cuantitativa de las medidas tomadas que benefician a las mujeres. Desde una perspectiva más amplia, según la IEANPE (2021) esta tiene por lo menos tres dimensiones relevantes: redistribución económica, reconocimiento cultural y representación política (p. 21). También ha habido un llamado claro a que dicha transversalización incluya el *enfoque interseccional* entre la mirada de género y la étnica, la cual sigue siendo difusa en los informes de avance, en la implementación y en los resultados presentados por los gobiernos en todos los aspectos del punto 1 del A.F.

A la fecha esta ST ha podido identificar cuantitativamente los resultados para las mujeres en algunas de las medidas implementadas sobre **Acceso y uso de la tierra en la RRI (1.1)**. No obstante, no hay información clara sobre el impacto para otros grupos como la población LGTBIQ+.

En el **RESO** se evidenció un registro de 73.367 mujeres equivalente a 44,7%. Por su parte, según la división de beneficiarios por sexo, en el **FT** se evidenció un equilibrio entre hombres y mujeres en la adjudicación de hectáreas (has) en municipios PDET: 15.044 has (49,7%) para hombres y 15.167 has (50,2%) para mujeres. En municipios no-PDET, 21.140 has (49%) para hombres y 21.192 has (50%) para mujeres. Es importante resaltar que la división por sexo en las hectáreas adjudicadas incluye la titulación en pareja; un avance en el reconocimiento de las mujeres como dueñas de la tierra, pero que no necesariamente se materializa en una mayor toma de decisiones sobre los predios adjudicados.

Si se considera la desagregación de acuerdo con el sujeto beneficiario, se observa que son más las mujeres indígenas y afrodescendientes beneficiadas que las mujeres campesinas.

Tabla 9. Tipos de mujeres beneficiarias del Fondo de Tierras en municipios PDET y no-PDET

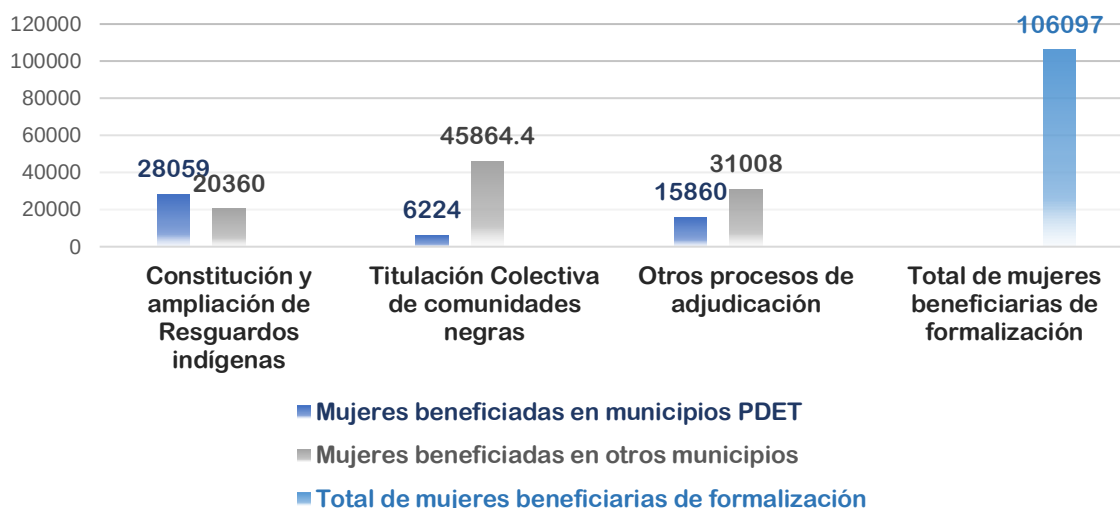
49

Mujeres	Mujeres beneficiadas en municipios PDET	%	Mujeres beneficiadas en otros municipios	%
Afrodescendientes	4.135	27%	3.651	17%
Indígenas	9.443	62%	14.908	70%
Campesinas	1.589	10%	2.633	12%
Total	15.167	100%	21.192	100%

Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

Frente a la **formalización de tierras**, se evidencia mayor impacto a las mujeres que se encuentran en municipios que no son PDET, especialmente las mujeres afrodescendientes. Respecto de los municipios PDET, las mujeres indígenas han sido mayoritariamente beneficiadas, seguido de las mujeres campesinas y las mujeres afrodescendientes.

Gráfico 8. Formalización de tierras para Mujeres Rurales



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

La ST ve necesario la implementación de herramientas que aporten soberanía y gobernanza a los territorios como medidas de crédito, subsidios de vivienda, reactivación económica, entre otras, y materialicen la titularidad de la tierra con perspectiva de género para que las mujeres tomen las decisiones sobre los proyectos de los territorios reivindicando su visión. Si bien el logro de la titularidad de la tierra es relevante, se observa que no es suficiente para garantizar un efectivo enfoque con perspectiva de género.

El documento de Bases del PND 2022-2026 expresa que establecerá mecanismos jurídicos e institucionales para promover y garantizar el acceso, formalización y restitución de tierras a mujeres rurales, junto con mecanismos de inclusión financiera y productiva que reconozcan, reduzcan y redistribuyan los trabajos de cuidado no remunerados realizados en los hogares de las comunidades rurales. También el documento establece que potenciará el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales –FOMMUR– de la Ley 731 de 2022 para impulsar la capitalización, puesta en marcha e inserción de las unidades productivas de pequeñas y medianas productoras (DNP, 2022a, p. 178).

2.4.2. Enfoque étnico

Uno de los compromisos con mayores retrasos en el A.F. ha sido la creación del **Módulo Étnico en el RESO** y la subcuenta étnica. Esta situación aumenta el estado de vulnerabilidad de las comunidades étnicas respecto al de los nuevos compromisos de acceso y formalización de tierras.

Sobre las hectáreas adjudicadas por el **FT** a los pueblos étnicos es manifiesto el desequilibrio en los resultados reportados para pueblos indígenas y comunidades NARP: las comunidades indígenas han sido aparentemente las más beneficiadas, por lo que se deben realizar acciones contundentes con las comunidades afrodescendientes para promover su acceso y formalización de tierras sin afectar los derechos de los pueblos indígenas.

Gráfico 9. Hectáreas adjudicadas a pueblos étnicos por el Fondo de Tierras



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

El escenario de **formalización de tierras** muestra una tendencia parecida a la mencionada en el proceso de adjudicación. El avance de formalización en municipios PDET (69%) y no-PDET (42%) es mayoritario para comunidades indígenas y minoritario para comunidades NARP sin superar el 1% de formalización en los municipios PDET o no-PDET (0,2%). Estas cifras son contundentes para orientar la implementación de los compromisos de Acceso y Uso de la Tierra (1.1) en el nuevo Gobierno, prestando especial atención a la población NARP como sujetos de especial protección constitucional.

3. Conclusiones

La ST destaca que a pesar de los avances que han tenido los puntos de **Acceso y Formalización de Tierras (1.1) y los PDET (1.2)**, aún siguen existiendo retos para el cumplimiento de las metas del A.F. En el primer caso, aunque existían previamente y se han creado instrumentos de política pública para su implementación, estos no avanzan con un ritmo consistente y existen desbalances subregionales y entre sujetos. Se resalta el retraso en la creación de la Jurisdicción

Agraria. En el segundo caso, de los PDET, se avanzó en el proceso participativo y en la materialización de iniciativas, sin embargo, se ha ido diluyendo la participación social y comunitaria necesaria para la construcción de paz territorial. En ambos casos, existen problemas en la presentación y tratamiento de datos de implementación. Para la ST estos temas están ***iniciados, con avances y retrasos en su implementación, en correspondencia con lo acordado.***

El nuevo gobierno ha mostrado interés en la implementación a cabalidad la RRI, evidenciándose una correspondencia de las acciones propuestas con lo establecido en el A.F, incluso en el documento de Bases del PND 2022-2026 conocido. No obstante, las acciones hasta ahora realizadas están concentradas en los aspectos de Acceso y Formalización de tierras. En este contexto, es necesario acompañar estos avances del punto 1.1 con los correspondientes a los PDET (1.2) y PNRRRI (1.3), al igual que de ajustes institucionales, aumentos presupuestales para las instituciones agrarias y en la construcción o ajuste de los instrumentos que garanticen la participación de comunidades (GM, MEC y la veeduría social en el proceso PDET) y la inclusión de las metas y acciones de los PATR en el PND 2022-2026.

4. Oportunidades de mejoramiento

52

Sobre Acceso y Uso (1.1):

- Elaborar, aprobar y ejecutar los POSPR para contribuir a la materialización efectiva de las medidas de acceso, formalización y uso de la tierra. La ST considera urgente realizar los ajustes institucionales y presupuestales necesarios para ampliar el número de municipios con este instrumento de formalización.
- Generar acciones de diálogo y concertación más efectivas con los pueblos étnicos para culminar la creación del Módulo Étnico del RESO, ya que este retraso ha generado un impacto directo en el avance del registro de los sujetos de ordenamiento que impacta, a su vez, la toma de medidas efectivas para esta población. Así mismo, es prioritaria la concertación y creación de la subcuenta étnica del FT.
- Avanzar en el número de hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras por el Gobierno Nacional pues es insuficiente para la materialización de este compromiso. Es claro que el nuevo Gobierno debe robustecer a la institucionalidad competente, institucional y financieramente, tanto para caracterizar los bienes que componen el FT como para explorar nuevas

fuentes de tierras adjudicables. La ST resalta la manifestación de voluntad política del nuevo Gobierno en la incorporación de predios de otras fuentes como la compra de tierras y los bienes que han tenido extinción de dominio. No obstante, la ST alerta que este proceso debe procurarse con rigurosidad en la revisión jurídica y física de los predios que potencialmente serán comprados.

- Balancear la adjudicación y formalización de tierras para sujetos beneficiados y en subregiones PDET del Fondo de Tierras. Se recomienda redoblar los esfuerzos para avanzar tanto con la adjudicación como con la formalización de tierras para la población NARP, en tanto estos sujetos de especial protección constitucional son los que se encuentran con mayor desequilibrio de acceso a tierras. Estos esfuerzos deben darse en el marco de los procesos ante la ANT (titulación colectiva) y ante el Ministerio del Interior (registro) pues esta población étnica se encuentra en una encrucijada en medio de los choques de interpretaciones entre estas dos entidades del Estado para el avance en el proceso de titulación colectiva. Por lo tanto, se hace el llamado para que desde el Gobierno Nacional se acaten las órdenes de la Corte Constitucional frente a los procedimientos de registro y avance con la titulación colectiva de las comunidades negras implementado directrices claras y armónicas entre los diferentes procedimientos.
- Priorizar a las mujeres rurales y la implementación del enfoque de género, fortalecer la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural de la ANT; convocar de manera diferenciada; usar instrumentos para la recolección desagregada de datos por sexo, generar datos con las necesidades de titulación para mujeres y realizar jornadas comunitarias sobre economía del cuidado, derechos sobre la tierra para las mujeres y el reconocimiento, y generar espacios de sensibilización y capacitación interna sobre género y economía del cuidado con funcionarias/os del Plan Nacional de Formalización.

Esta ST observa como necesario aplicar el enfoque de género en las medidas de desarrollo rural, más allá de la titulación, para garantizar el control de la tierra por parte de las mujeres, atendiendo especialmente las iniciativas de los PATR en este aspecto. Así mismo, es necesario que se fortalezcan e incluyan las categorías de género en los indicadores de gestión y medición, al igual que dentro de los instrumentos pendientes (POSPR, RESO, Catastro Multipropósito y Jurisdicción Agraria) para que se superen las limitaciones para acceder a los instrumentos de política pública.

- Acatar la sentencia SU- 288-2022 de la Corte Constitucional pues ratifica el A.F., impulsa el robustecimiento de toda la institucionalidad para darle trámite a aquellos puntos que aún siguen con un retraso significativo, como el Catastro Multipropósito y la Jurisdicción Agraria. También es significativa, en tanto exhorta el robustecimiento institucional y financiero de las entidades competentes de implementar el punto 1.1.

Sobre PDET (1.2):

- Fortalecer la planeación territorial desde los PDET aunado a la construcción participativa del Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de los Diálogos Regionales Vinculantes y la inclusión dentro de este de las iniciativas PDET para retomar el enfoque comunitario del 1.2.
- Ajustar la oferta institucional a lo acordado en las iniciativas PDET para que exista una mayor articulación y fortalecimiento frente al avance de las iniciativas (en indicadores y metas claras de los sectores) desde el nivel central, en conjunción con el nivel departamental y municipal.
- Fortalecer y diversificar las fuentes de financiación del PDET para desembotellar aquellos proyectos que aún no cuentan con fuente de financiación y apostarle a la estructuración de las iniciativas que aún se encuentran en ideas.
- Revisar continuamente los sistemas de información que impulsan procesos de seguimiento y veeduría como Central PDET de la ART pues se observan falencias en el seguimiento de los enfoques diferenciales (étnico y de género) frente a las iniciativas con ruta de implementación activa que movilizan las iniciativas propias étnicas y comunes étnicas, así como aquellas que tienen etiqueta de género y mujer rural, y las que están movilizadas por proyectos o por gestiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. *Central PDET* (Septiembre 2022). Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2022). *256.345 hectáreas formalizadas a 32 resguardos indígenas del país, en evento masivo en Valledupar*. Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/256-345-hectareas-formalizadas-a-32-resguardos-indigenas-del-pais-en-evento-masivo-en-valledupar/>
- Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN– (2022). *Resolución Conjunta 213 del 13 de julio de 2022. Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la Alimentación –SGPDA–*.
- Comunicado de prensa 26. Corte Constitucional, sentencia SU-288 de 2022, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Agosto 18 de 2022.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2022). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 23 de septiembre de 2022*.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2022a). *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Versión para el Consejo Nacional de Planeación. Bogotá, noviembre 2022.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2022b). Gobierno nacional presentó las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Recuperado el 21 de noviembre de 2022 de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-presento-las-bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026.aspx>
- El Espectador (21 de septiembre de 2022a). *Reforma agraria arranca con la titulación de 681.372 hectáreas de tierra*: Redacción económica. . Recuperado el 20 de octubre de 2022, de, <https://www.elespectador.com/economia/reforma-agraria-se-inicia-con-la-titulacion-de-681372-hectareas-de-tierra/>
- El Espectador (19 de octubre de 2022b). *Así quedaron las entidades de la paz en el presupuesto general para 2023: Colombia +20*. Recuperado el 20 de octubre de 2022, de, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/asi-quedaron-las-entidades-de-la-paz-en-el-presupuesto-general-para-2023/>
- Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE– (2021). *Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una*
Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP–
Esta versión: diciembre de 2022

Paz Estable y Duradera. Bogotá: IEANPE & Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Bogotá.

La República (15 de octubre de 2022). *"La actualización del catastro va en 9,4% no en 40%, con 10,7 millones de hectáreas"*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-actualizacion-del-catastro-va-en-9-4-no-en-40-con-10-7-millones-de-hectareas-3469843>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (1 de septiembre 2022a). *"La situación fiscal del Ministerio de Agricultura es crítica": afirmó la ministra Cecilia López en debate sobre presupuesto*. Recuperado de: [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/"La-situación-fiscal-del-Ministerio-de-Agricultura-es-cr%C3%ADtica"-afirmó-la-ministra-Cecilia-López-en-debate-sobre-presupuesto.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (13 de septiembre 2022b). *Minagricultura obtuvo dos billones de pesos adicionales para presupuesto de 2023*. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Minagricultura-obtuvo-dos-billones-de-pesos-adicionales-para-presupuesto-de-2023.aspx>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (20 de diciembre de 2021). Resolución 382, *"Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final"*.

56

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (20 de septiembre 2022c). *Intervención en Debate de Control Político en la Comisión Quinta del Senado de la República*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=4BwPuMY1s4k>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (26 de mayo de 2017). Resolución 129, *"Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones"*.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (28 de mayo de 2017). Decreto 893, *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET"*.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (8 de octubre de 2022d). *Acuerdo para la materialización de la paz territorial - Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral*. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/ACUERDO-PARA-LA->

[MATERIALIZACIÓN-DE-LA-PAZ-TERRITORIAL-Compra-directa-de-tierras-para-la-construcción-de-la-Reforma-Rural-In.aspx](#)

Pacto Histórico (2022). Programa de gobierno 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Recuperado de: <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022a). Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021b). Informe Regional de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia en las 16 zonas PDET. CINEP-CERAC. Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021c). Tercer informe de verificación del enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá.

Punto 2 – Participación Política

1. Presentación

El punto dos del A.F. establece la ampliación de la participación de la sociedad como condición necesaria para la construcción de paz. Con el involucramiento de los diferentes sectores sociales, grupos, movimientos, partidos, con las garantías para la participación y con la conformación de nuevas expresiones, este Punto del Acuerdo Final busca enriquecer el debate, la deliberación y robustecer la institucionalidad, con el fin de superar el uso de la violencia por motivos de la exclusión política. Para avanzar en la apertura democrática el punto estableció tres temas de base: (2.1) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política; (2.2) Mecanismos democráticos de participación ciudadana y (2.3) Medidas efectivas para promover una mayor participación política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo a las poblaciones y sectores más vulnerables. Aunado a lo anterior, el A.F. reconoce que las mujeres han enfrentado grandes obstáculos para la participación y representación, como consecuencia de las condiciones estructurales de exclusión; por ello define que el enfoque de género será transversal en cada una de las medidas.

En estos tres temas se desarrollan medidas como el Estatuto de la Oposición, las garantías de seguridad para la participación, el fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales, las garantías para el derecho a la protesta pacífica, el fortalecimiento de veedurías ciudadanas, la planeación democrática participativa, la promoción de la participación política electoral, la reforma al régimen y organización electoral, así como la representación política de las zonas más afectadas por el conflicto, entre otras. A pesar de su importancia para el robustecimiento de la democracia y para la implementación integral del A.F., el Punto 2 ha presentado menores avances en la implementación durante los seis años de implementación. No obstante, es importante señalar que el A.F. ha propiciado una mayor pluralidad en el sistema político. Esto genera un contexto propicio para el debate y la deliberación democrática en el marco de la posesión del nuevo presidente y Congreso de la República, erigiéndose como una oportunidad para el avance en la implementación del Acuerdo.

Producto del punto dos el órgano legislativo electo para el periodo (2022-2026) cuenta con dos curules para la oposición: una en la Cámara de Representantes y otra en el Senado; así mismo cuenta con 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes para los candidatos electos por las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz –CTEP–, quienes representan a las regiones más afectadas por el conflicto (Anexo 1). De igual forma, se registran avances en la implementación

del punto 2 como la reactivación del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia –CTPRC–; representan un andamiaje institucional propicio para la democracia deliberativa en materia de paz a pesar de los obstáculos en su funcionamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior junto con el inicio del gobierno de Gustavo Petro Urrego, quien llegó a la presidencia el 7 de agosto con una amplia agenda reformista bajo el concepto de “Paz total” y en un contexto con poca credibilidad en las instituciones¹⁴, altos índices de inseguridad para firmantes, líderes y líderes sociales, entre otras dificultades, la ST definió como prioridad temática para este informe el balance de la implementación de las garantías de seguridad (2.1.2) y la reforma al régimen y la organización electoral (2.3.4), reconociendo que son compromisos fundamentales que deben ser atendidos por el nuevo gabinete gubernamental y por el nuevo Congreso de la República, pues las falencias en materia de garantías de seguridad son un reto mayoritario y afectan significativamente la participación y credibilidad del A.F. De igual forma, la reforma política además de representar uno de los principales retrasos en la implementación, es uno de los retos de mayor envergadura e importancia para el robustecimiento del sistema político colombiano y la apertura democrática.

2. Análisis temático

2.1. Tema 1: Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2)

En materia de garantías de seguridad el punto dos establece el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– (2.1.2.1) bajo una concepción humanista y democrática de la seguridad, centrada en la persona y con un enfoque multidimensional que busca extender la máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar cualquier fuente de violencia contra quienes ejercen la política (A.F. 2.1.2 p. 38). De tal forma el Sistema debe propender por mayores garantías para el ejercicio de la participación política y por condiciones para la reincorporación, el establecimiento de un clima de reconciliación, convivencia y no estigmatización.

En el A.F. el SISEP se concibe como:

¹⁴ El más reciente informe del Barómetro de las Américas da cuenta que: i). Colombia es el país en el que menos se evidencia confianza en las elecciones, solo un 22% de los encuestados expresó confianza ii), Colombia es el país donde se evidencia mayor desconfianza en el conteo de votos, el 31% de las personas encuestadas considera que los votos nunca se cuentan correctamente y iii). En Colombia el 50% de los encuestados considera que los ricos siempre compran las elecciones (Plata C., Juan Camilo et al., 2021)

una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos [...] Se concibe en un marco de garantías de los derechos y libertades y busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia (Ibidem).

El SISEP fue creado mediante el Decreto Ley 895 de 2017 en correspondencia con lo estipulado en el A.F. El decreto determinó como elementos del Sistema la adecuación normativa, la prevención con enfoque diferencial, los programas de protección y la evaluación y monitoreo del desempeño del Sistema. Siete son las instancias que conforman el SISEP: (i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS—; (ii) La instancia de Alto Nivel; (iii) El delegado presidencial; (iv) La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño; (v) El Comité de Impulso a las Investigaciones; (vi) Los programas de protección y (vii) El Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida.

En el publicado undécimo informe de la ST (2022), se identificó la persistencia de falencias y retrasos en la implementación del SISEP, lo cual ha limitado su funcionamiento sistémico para la articulación interinstitucional en materia de garantías de seguridad. Se comprobaron dificultades en el funcionamiento de la CNGS, en la Instancia de Alto Nivel, en el Sistema de Prevención y Respuesta Rápida y en la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, así como en el Sistema de Planeación Información y Monitoreo. Además de las falencias en la implementación la ST identificó que, al cierre del Gobierno del expresidente Iván Duque Márquez, la política de seguridad mantuvo un diseño desarticulado y proclive a la dispersión de esfuerzos, con una escasa prioridad a las instancias del SISEP (ST, 2022).

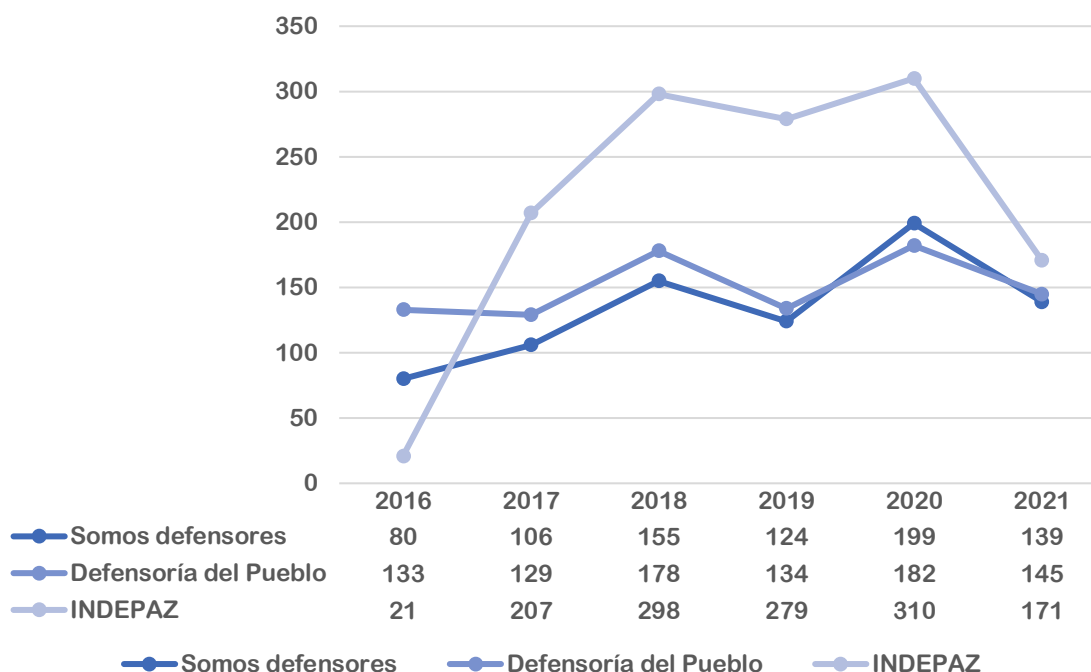
El atenuado funcionamiento de las instancias en materia de garantías de seguridad estipuladas en el A.F. se vio acompañado de una persistente crisis de inseguridad en el país. Desde la firma del A.F los casos de homicidio a líderes, líderesas y defensores de derechos humanos han mantenido un nivel alto (Gráfica 1).

La Defensoría del Pueblo registra entre enero y agosto del año 2022 el homicidio de 136 líderes, lideresas y defensores de derechos humanos (2022). Así mismo el Observatorio de DDHH y conflictividades de Indepaz registra 162 hechos del mismo fenómeno entre enero y mediados de noviembre del mismo año (2022). Del total de casos registrados por Indepaz, 7% fueron mujeres y 33% fueron líderes comunales, 23% indígenas y 7% afrodescendientes (Gráficas 2 y 3). Estos hechos

se han concentrado en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Putumayo, Valle del Cauca, Arauca, Bolívar, Tolima, Caquetá y Norte de Santander (Gráfica 4).

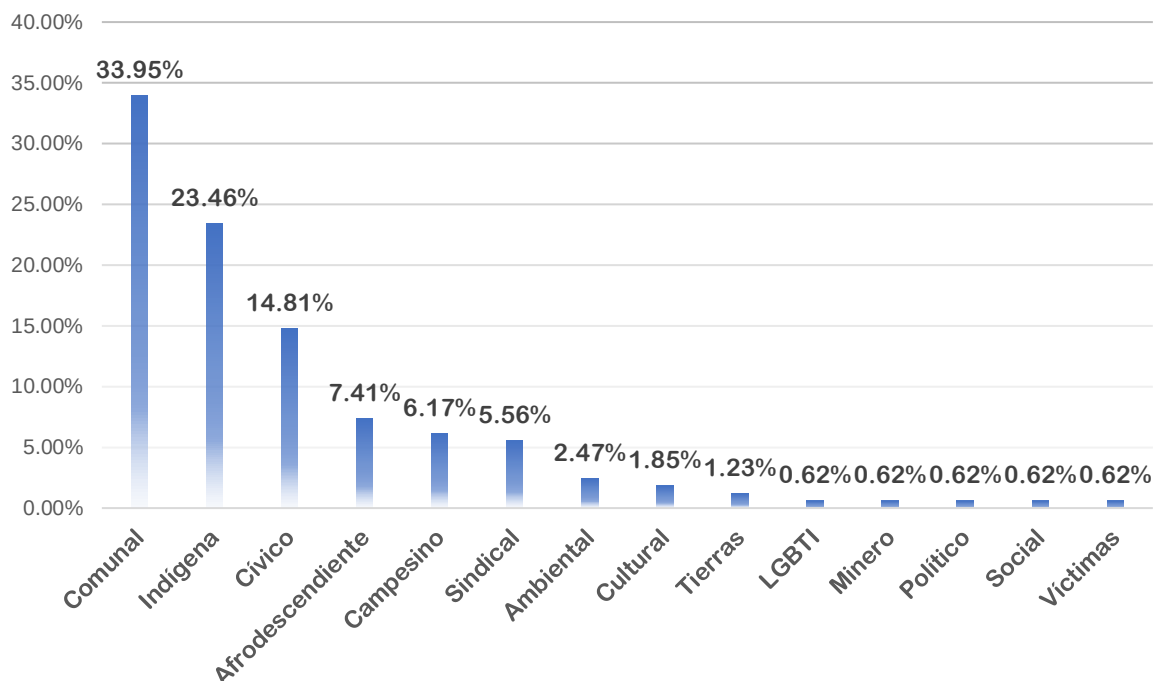
Así mismo la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (2022) ha registrado el homicidio de 342 excombatientes de los cuales el 3.2% eran mujeres, 14% afros y 8.2% indígenas desde la firma del Acuerdo hasta el 27 de septiembre. A estos casos se añaden 105 tentativas de homicidio contra firmantes del acuerdo y 27 excombatientes dados por desaparecidos (IBÍD). Según la base de datos del Observatorio de DDHH y conflictividades de Indepaz (2022), en lo corrido del año 2022 se han presentado un total de 36 casos de homicidios a firmantes del acuerdo, los cuales se han concentrado en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Putumayo y Cauca (Gráfica 5).

Gráfica 1. Homicidios de líderes y lideresas sociales.



Fuente: Somos Defensores, Defensoría del Pueblo e Indepaz (2022a; 2022). Elaboración propia.

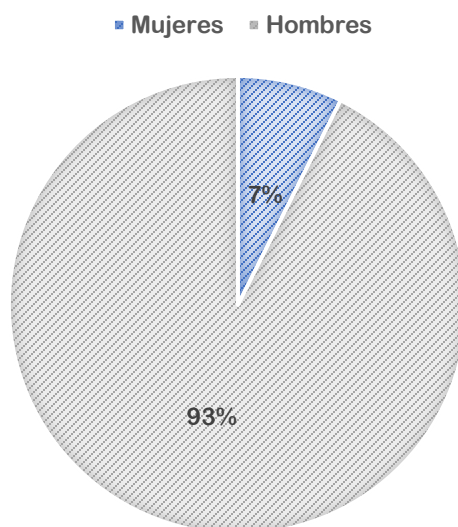
Gráfica 2. Homicidios de líderes por tipo de liderazgo 2022



Fuente: Observatorio de DDHH y conflictividades de Indepaz (2022). Elaboración propia.

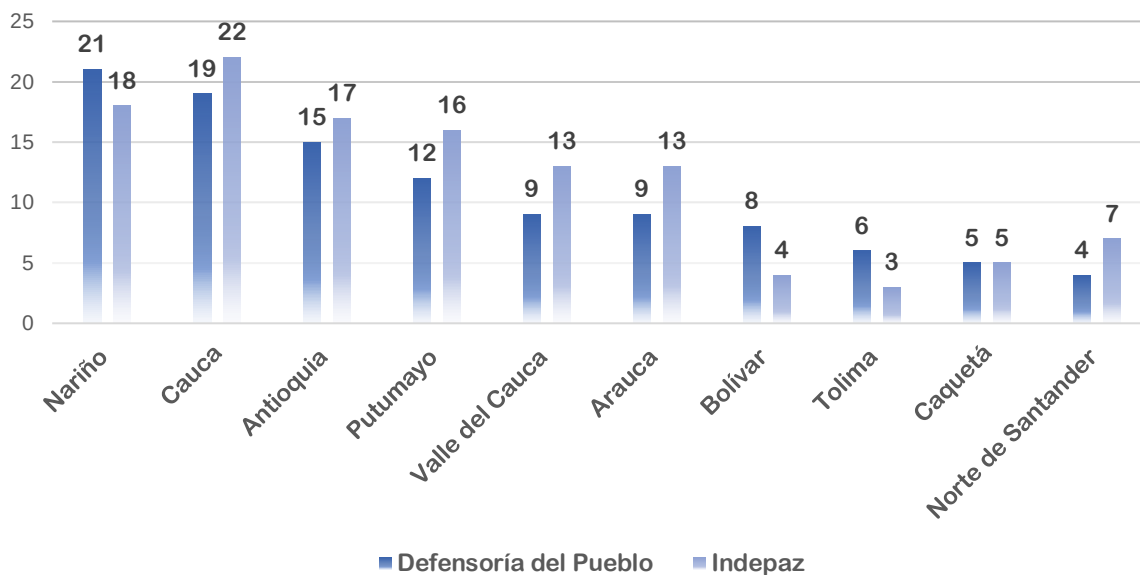
62

Gráfica 3. Homicidios de líderes por sexo año 2022



Fuente: Observatorio de DDHH y conflictividades de Indepaz (2022). Elaboración propia.

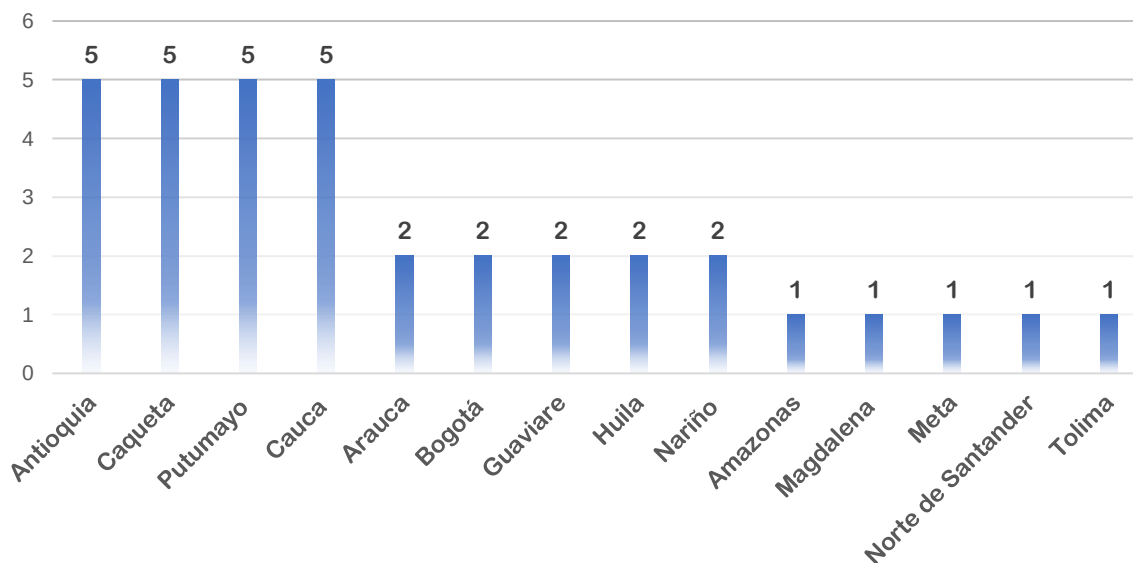
Gráfica 4. Homicidios de líderes y lideresas por departamento durante el año 2022



Fuente: Defensoría del Pueblo e Indepaz (2022a; 2022). Elaboración propia.

63

Gráfica 5. Homicidios de excombatientes por departamento durante el año 2022

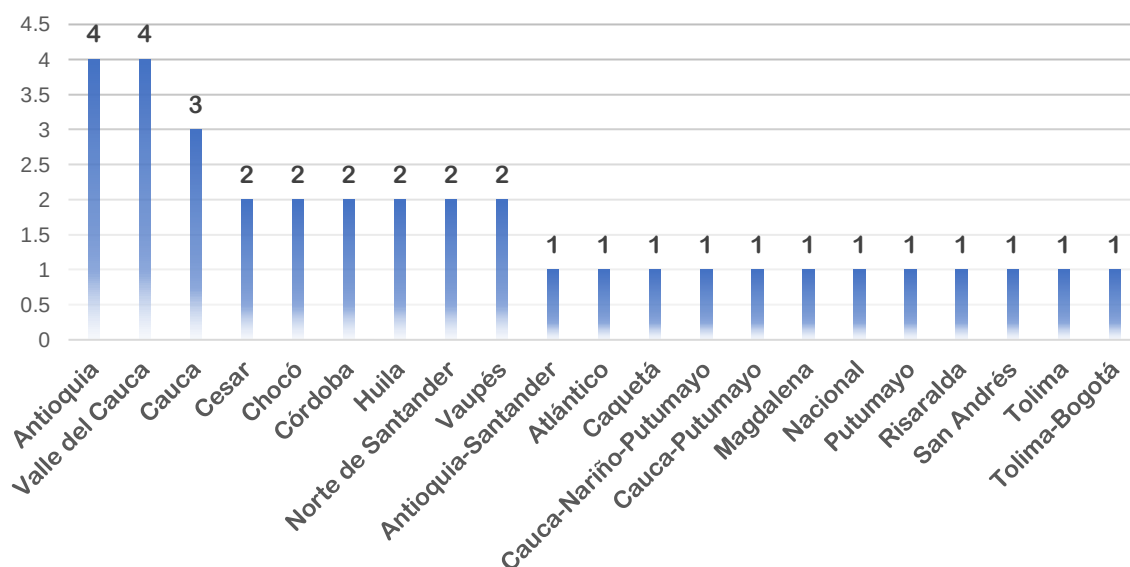


Fuente: Observatorio de DDHH y conflictividades de Indepaz (2022). Elaboración propia.

Además de los casos de agresiones a líderes, lideresas y excombatientes, producto de las dinámicas subnacionales de la violencia, a lo largo del 2022 se han registrado 80 masacres (Indepaz, 2022) y han persistido fenómenos como el desplazamiento y el confinamiento. La información de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU señala que, desde el 27 de junio de 2022, 8.100 personas han sido confinadas y 13.700 han sufrido desplazamiento forzado (Misión de Verificación ONU, 2022).

Los retos en materia de seguridad para el nuevo gobierno resultan evidentes con las 35 alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo durante el año 2022, donde se indican 21 riesgos estructurales y 13 inminentes. Estas alertas señalan especialmente riesgos relativos a las disputas e intereses de diferentes facciones armadas como el ELN, las disidencias de Iván Mordisco, el grupo rearmado “La Nueva Marquetalia”, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y diversos grupos del crimen organizado. Las tres regiones que concentraron el 31,4% de las alertas emitidas en 2022 fueron Cauca, Antioquia y Valle del Cauca (Gráfica 6).

Gráfica 6. Alertas tempranas emitidas durante el año 2022 por departamento y/o región



Fuente: Defensoría del Pueblo (2022a). Elaboración propia.

Frente a este panorama una de las recomendaciones de la comisión de empalme del nuevo gobierno fue la implementación del marco institucional del A.F. y de un plan de emergencia que articulara esfuerzos del Estado, la sociedad y la comunidad internacional desde un enfoque de seguridad humana, encaminado a la protección

y al desmantelamiento de estructuras criminales (Equipo de empalme implementación Acuerdo Final de Paz, 2022). Junto a estas recomendaciones, el 5 de agosto de 2022 plataformas de derechos humanos, organizaciones sociales y congresistas del Pacto Histórico, con acompañamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, entregaron al presidente electo un plan de emergencia para la protección de personas líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de paz.

El documento de empalme presidencial sugirió 58 acciones en 69 municipios priorizados, ubicados en 14 departamentos y 3 ciudades capitales¹⁵. Dicha propuesta planteó una respuesta articulada e interinstitucional que robusteciera la presencia del Estado por medio de diversas medidas, entre ellas la puesta en marcha y el trabajo articulado del marco institucional en materia de seguridad provisto por el Acuerdo, como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT–, la Instancia de Alto Nivel del SISEP y el funcionamiento de los comités técnicos del decreto 660 de 2018. Para ello la propuesta sugirió como instancia de coordinación nacional a la CNGS y como mecanismo de articulación local unas instancias de carácter temporal denominadas Puestos de Mando Unificados para la Vida –PMUV–, los cuales fueron comprendidos como espacios de articulación, con coordinación del Ministerio del Interior, para garantizar la armonía institucional en la aplicación de acciones de prevención y protección.

65

El Gobierno Nacional acogió dichas recomendaciones y anunció que iniciaría un plan de emergencia para la protección de líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del acuerdo. Para ello, en trabajo mancomunado con la Comisión de Paz del Congreso de la República, priorizó 71 municipios en los 16 departamentos donde se han identificado mayores riesgos (Anexo 3) y puso en marcha los PMUV. Con corte al 4 de octubre de 2022, el Ministro del Interior reportó la instalación de 44 PMUV de 65 proyectados (Ríos Monroy, 2022). Aunado a lo anterior, el 2 de octubre el Gobierno Nacional con la participación del presidente de la República, reactivó y desarrolló la primera sesión de la CNGS bajo el nuevo gobierno (IBÍD). Así mismo en el mes de septiembre el Nuevo Ministro del Interior, Hernando Alfonso Prada Gil, se reunió con el Defensor del Pueblo, Carlos Ernesto Camargo Assis, para robustecer la articulación institucional con el fin de brindar mayores garantías a los derechos de las comunidades (Defensoría del Pueblo, 2022b).

¹⁵ Puede acceder al documento mediante el siguiente enlace: <https://coeuropa.org.co/plan-de-emergencia-para-la-proteccion-a-personas-lideres-sociales-defensoras-de-ddhh-y-firmantes-de-paz/>

Estas acciones se enmarcan en la política de “Paz total” del Gobierno Nacional, que además de la implementación del A.F. tiene como pilares el desarrollo de negociaciones con el ELN, el acogimiento a la justicia de organizaciones criminales, el desarrollo de diálogos regionales de paz y alternativas de sustitución de economías ilícitas. Las acciones desarrolladas hasta el momento bajo dicha política, como el restablecimiento de la mesa de negociaciones con el ELN y los acercamientos para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, pueden aportar al desescalamiento de las hostilidades en los territorios y propiciar mejores condiciones para la participación de la sociedad en concordancia con la meta trazadora *disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP*.

Al respecto, según el Alto Comisionado Para la Paz, 10 organizaciones armadas iniciaron un cese al fuego unilateral y, según el monitoreo de violencia política de CERAC, el mes de septiembre registró una disminución en las muertes por violencia política en comparación con el promedio mensual del último año, esta diferencia según los datos de CERAC se redujo de 10 a 6 (CERAC, 2022). Es importante señalar que aún es bastante pronto para determinar una tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones de inseguridad. La ST destaca que el nuevo Gobierno desarrolle esfuerzos para la atención de la crisis de inseguridad y la consecución de garantías de seguridad.

66

En concordancia con lo anterior, bajo el marco del programa de Paz total del Gobierno Nacional se promulgó la Ley 2272 el 4 de noviembre de 2022, por la cual se modifica la Ley 418 de 1997 conocida como *ley de orden público* y en la que se define la política de paz del Estado. Aquí el Gobierno Nacional además de propiciar las condiciones para el desarrollo de negociaciones con grupos armados organizados y el sometimiento de organizaciones criminales, establece la seguridad humana como pilar fundamental en la política de paz del Estado y define que el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Locales fijarán políticas, programas y proyectos encaminadas al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz.

En línea con lo anterior, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo presentadas por el Gobierno Nacional al Consejo Nacional de Planeación, en el mes de noviembre de 2022, se indica que con el fin de consolidar el fin de la violencia y de encaminar esfuerzos en el cese de la confrontación armada, el desarrollo de negociaciones y procesos de sometimiento fortalecerán los mecanismos de protección para líderes, líderes y personas en proceso de reincorporación donde será fundamental el SISEP y la CNGS.

La ST identifica como avance en materia de implementación la reactivación de la CNGS. Así mismo ve como oportunidad el nombramiento de Franklin Castañeda¹⁶, como encargado de la división de derechos humanos del Ministerio del Interior y como secretario técnico de la CNGS. Con la reactivación de la instancia y con dicho nombramiento se espera que haya mayor dinamismo y se avance en la promulgación de los lineamientos y la política de desmantelamiento de organizaciones criminales. Es importante mencionar que, tras la instalación de la CNGS en octubre de 2022, la Comisión sesionó el 2 de noviembre con el fin de avanzar en los lineamientos de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales.

No obstante, la ST ve con preocupación que aún no se haya convocado la Instancia de Alto Nivel, teniendo en cuenta que esta instancia tiene como propósito principal la implementación del SISEP, la coordinación interinstitucional y la armonización de las instancias que integran el Sistema. En ese sentido, aunque es un avance la reactivación de la CNGS y se denotan esfuerzos para la consecución de garantías de seguridad para la participación, es necesario que se ponga en funcionamiento la Instancia de Alto Nivel, como cabeza del sistema, y de manera integral las demás instancias del SISEP según lo estipulado en el A.F.

2.2. Tema 2: Reforma al régimen y la organización electoral (2.3.4)

67

Con el fin de avanzar en la apertura democrática el punto 2.3.4 estableció la conformación de una comisión consultora de expertos con carácter autónomo, denominada Misión Electoral Especial –MEE–. Esta comisión estaría conformada por un representante de la Misión de Observación Electoral –MOE– y seis integrantes seleccionados por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional, el Centro Carter y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista. Su misión era desarrollar, en un plazo de 4 meses, recomendaciones para (i) Garantizar una mayor autonomía e independencia del órgano electoral; (ii) Hacer más transparente y modernizar el órgano electoral y (iii) Brindar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones. Estas recomendaciones deberían ser formuladas con base en buenas prácticas nacionales e internacionales y un amplio proceso participativo con partidos políticos, instituciones de diferentes ramas del poder, movimientos y agrupaciones.

¹⁶ Quien desde hace 5 años es integrante de la CNGS en representación de las plataformas de derechos humanos.

En concordancia con lo establecido en el A.F. la MEE fue instalada el 16 de enero de 2017, aunque el plazo de entrega de las recomendaciones se redujo a 3 meses y uno de los integrantes seleccionados no asumió el cargo. La misión desarrolló un ejercicio diagnóstico a partir de reuniones con diferentes actores, diseñó y presentó diferentes propuestas tendientes al robustecimiento democrático de la organización electoral y el sistema político. La reforma propuesta tuvo como ejes centrales la organización electoral, el sistema electoral, la representación política de las mujeres y la financiación política (Misión Electoral Especial, 2017).

Respecto de la organización electoral, la MEE propuso transformar la arquitectura institucional actual compuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC– encargada de la dirección y organización de las elecciones y registro civil y el Consejo Nacional Electoral –CNE–, encargado de la inspección, vigilancia y control de las actividades electorales de partidos, movimientos y directivos. Propuso un diseño tricéfalo compuesto por un órgano colegiado denominado Consejo Electoral Colombiano, encargado de la vigilancia y control electoral; una Corte Electoral, encargada de la jurisdicción electoral y la RNEC que, según la recomendación, debería mantener solo sus funciones de registro e identificación. El objetivo de esta propuesta era brindar una mayor eficacia en la organización electoral y superar la concentración de poder en la RNEC, la conformación partidista y ausencia de imparcialidad del CNE, al igual que las demoras en los procedimientos de la jurisdicción electoral llevados a cabo en la Sección Quinta del Consejo de Estado (IBÍD).

En materia del sistema electoral las principales sugerencias de la MEE fueron (i) La adopción de listas únicas y cerradas tipo cremallera -con alternancia entre hombre y mujer- por partido, con el fin de garantizar la representación paritaria y universal, fortalecer los partidos, desincentivar el clientelismo y facilitar el control de los gastos de campaña y reducirlos; (ii) Procesos de selección de candidatos cerrados a la militancia de los partidos, con participación paritaria de mujeres, de jóvenes y sectores excluidos, con el fin de robustecer la democracia interna de los partidos; (iii) El aumento en el número de curules en la Cámara de Representantes y el establecimiento de Distritos uninominales para la adjudicación de algunas de estas curules, con el fin de incrementar la representación proponiendo que ningún departamento tuviese menos de 3 representantes; (iv) Mantener el umbral electoral del 3% para evitar el fraccionamiento partidista y (v) El establecimiento del voto obligatorio, con el fin de aumentar la participación electoral (IBÍD).

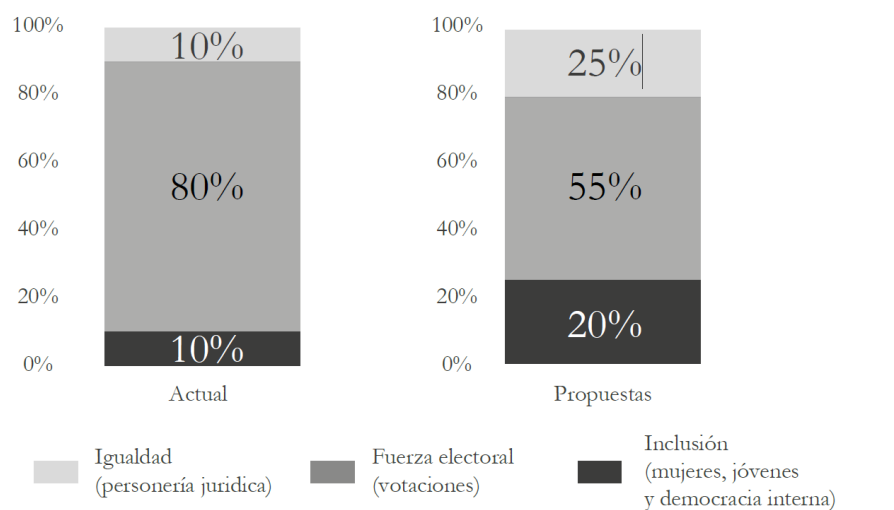
Por último, en materia de financiación electoral propuso continuar con un sistema mixto, como funciona actualmente, pero modificando la distribución de los recursos

estatales y privados, priorizando la distribución de los primeros y robusteciendo los controles a los segundos. De esta manera, formuló una repartición más equitativa de los recursos públicos, teniendo en cuenta que la distribución actual ha fomentado su apropiación por los partidos mayoritarios en detrimento de las organizaciones políticas nuevas y minoritarias.

A saber, actualmente el 10% de los recursos se distribuyen igualmente entre todas las organizaciones con personería jurídica; el 80% se distribuyen respecto a la fuerza electoral (curules obtenidas en Senado, Cámara, Asambleas y Consejos) y el 10% respecto al criterio de mujeres electas, jóvenes y democracia interna. En contraste, la MEE propuso que el 25% se distribuyera igualitariamente entre partidos con personería jurídica, 55% relativo a la fuerza electoral y 20% al criterio de inclusión (Imágenes 1 y 2). En lo relativo a la financiación privada, con el fin de fomentar la competencia democrática, se propuso el establecimiento de topes en los recursos de origen privado, un mayor control a la procedencia de los recursos y el establecimiento de nuevas restricciones como la prohibición de (i) Recursos provenientes de créditos no bancarios; (ii) Donaciones de publicidad en medios de comunicación masiva y (iii) Donaciones de entidades sin fines de lucro (IBÍD).

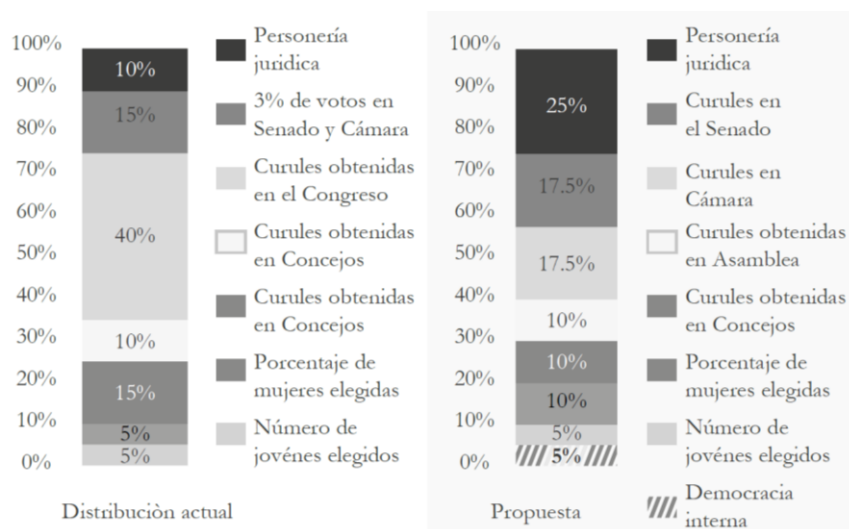
Imagen 1. Redistribución de la financiación estatal por criterios

69



Fuente y elaboración: Misión Electoral Especial, 2017.

Imagen 2. redistribución de la financiación estatal



Fuente y elaboración: Misión Electoral Especial, 2017.

Como ha señalado la ST en sus informes previos la reforma política y de la organización electoral se erige como uno de los mayores incumplimientos al punto dos. Hasta la fecha, las recomendaciones propuestas por la MEE no han tenido desarrollos normativos, a pesar de haberse radicado varios proyectos en el Congreso de la República (Pérez Guevara et al., 2021). Si bien los proyectos de reforma electoral no han tenido éxito, la ST identifica como una oportunidad que el nuevo Congreso de la República y la bancada del Gobierno Nacional hayan reactivado el debate y algunas propuestas de la MEE.

Entre julio y septiembre de este año se radicarón 6 Proyectos de Acto Legislativo relativos a la reforma política y la organización electoral. Estos proyectos se pueden dividir en dos grupos, aquellos que apuntan a la reforma del sistema político y aquellos que propenden por una reforma al órgano electoral (Anexo 3).

El primer grupo está conformado por 4 proyectos acumulados para su trámite en el Congreso, que fueron presentados por partidos de la bancada de gobierno y el Ministerio del Interior. Estos acogen parcialmente varias de las recomendaciones desarrolladas por la MEE proponiendo (i) El voto obligatorio durante dos periodos electorales; (ii) Listas únicas y cerradas durante dos periodos electorales, bajo el principio de alternancia y paridad de acuerdo con la identificación de género manifestada por las candidaturas inscritas en cada partido; (iii) Mecanismos para la elección de candidatos cerrados a la militancia de los partidos, estableciendo que quienes participen en las consultas interpartidistas deben acreditar una militancia mínima de 6 meses y (iv) Financiación mixta de las campañas con prioridad en los

recursos públicos -en su primer borrador el proyecto propendía por una financiación exclusivamente estatal-.

A la fecha este proyecto fue aprobado en segundo debate en plenaria del Senado. Si bien la ST reconoce el trámite de esta iniciativa, también entiende que aún faltan 6 debates, por lo cual varias de sus propuestas verán modificaciones significativas. Así mismo, la ST ve como obstáculo las siguientes propuestas que van en contravía de las propuestas de la MEE (i) si el proyecto avala el transfuguismo por una única vez, lo cual va en contravía de la proposición del fortalecimiento de los partidos; (ii) si propone la eliminación del conflicto de intereses en la financiación de campañas por privados; (iii) si avala que los congresistas puedan pasar al poder ejecutivo con solo presentar una renuncia y (iv) si el componente de paridad de género en las listas cerradas, tras su trámite en primer debate, haya reducido su obligatoriedad a un solo periodo electoral.

Por otro lado, fueron 2 los proyectos que propendieron por la reforma al órgano electoral. Estos proyectos fueron presentados por la bancada del partido Alianza Verde, la Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza, y fueron abanderados especialmente por los senadores, Humberto de la Calle y Ariel Ávila. Ambos proyectos se acumularon y, teniendo en cuenta las recomendaciones de la MEE, propusieron (i) La creación de una Corte Electoral¹⁷; (ii) La eliminación del CNE y la creación de un Consejo Electoral Colombiano, con el fin de avanzar hacia la despartidización de la autoridad electoral y (iii) La desconcentración del poder de la RNEC. Si bien esta propuesta fue más laxa que la de la MEE, buscó aportar al robustecimiento democrático de la organización electoral en correspondencia con el A.F. Sin embargo, el proyecto fue archivado en primer debate con 13 votos en contra y 7 a favor (El Espectador, 2022).

La ST identifica como un retraso que este proyecto haya sido archivado, pues las reformas en el sistema político encontrarán dificultades significativas sin la modificación integral de la reforma al órgano electoral. Sin esta reforma, se mantiene la acumulación de poder en al RNEC y la parcialización partidista en el CNE, autoridades encargadas de la organización y veeduría electoral. Teniendo en cuenta que los senadores que abanderaron este proyecto denunciaron poco apoyo por parte del Gobierno Nacional (IBÍD), la ST reitera que avanzar en esta materia es fundamental para la efectiva implementación del punto dos del A.F., en tanto aporta al compromiso de la garantía de mayor autonomía e independencia del órgano electoral.

¹⁷ Esta propuesta fue excluida en una enmienda previa al primer debate para lograr la supervivencia del proyecto a través del consenso con las posiciones de otros Senadores y del Consejo de Estado.

De igual forma la ST evidencia como obstáculo para la apertura democrática, el mensaje de urgencia del proyecto 111 de 2022 del Senado por el cual se expide el nuevo código electoral. Como ha señalado la MOE, dar un mensaje de urgencia a este proyecto va en contravía de los derechos electorales en tanto su implementación generaría incertidumbre en las elecciones locales de 2023 y, además, este proyecto no es el código presentado en el año 2021 por lo cual requiere de un profundo debate amplio y democrático.

2.3. Enfoques transversales de género y étnico

2.3.1. Enfoque de género

En materia de la implementación del enfoque de género en las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la ST no cuenta con información que le permita señalar avances o retrasos¹⁸. Sin embargo, considera relevante la reactivación de la CNGS y espera que se retomen los avances en las sesiones temáticas y el documento diagnóstico de género desarrollado en la Comisión, con participación de Gpaz y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (ST, 2022). Este documento debe ser un insumo para el plan de acción y la política de desmantelamiento. Así mismo se espera la reactivación del Comité Operativo de Mujer y Género de la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

En lo relativo a la reforma política la ST celebra que el proyecto de Acto Legislativo que se debate en el Congreso proponga la conformación de listas cerradas y bloqueadas tipo cremallera -con alternancia de género-, teniendo en cuenta la identificación del género de los candidatos. De ser aprobado este proyecto el sistema político colombiano vería un incremento significativo en la representación paritaria de cargos plurinominales. Sin embargo, resulta preocupante que el texto aprobado en el primer debate abra la posibilidad de que por un periodo -de los dos contemplados con listas cerradas- se haga caso omiso de la composición paritaria en las listas¹⁹.

2.3.2. Enfoque étnico

En lo relativo a la implementación del punto dos desde el enfoque étnico, la IEANPE en su último informe señala con preocupación la falta de avances significativos en la implementación (2022) y resulta fundamental que el nuevo gobierno avance con

¹⁸ La ST solicitó información al Ministerio del Interior y a la oficina de Presidencia mediante derechos de petición, sin embargo, cumplidos los tiempos establecidos por ley no obtuvo respuesta.

¹⁹ EL texto aprobado se encuentra en la gaceta del Congreso de la República No 1151 de 2022.

premura en esta materia²⁰. En lo relativo a las garantías de seguridad es esencial el funcionamiento efectivo del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y la efectiva incorporación del enfoque diferencial en las instancias del SISEP.

3. Conclusiones

Teniendo en cuenta las acciones emprendidas por el Nuevo Gobierno y los retrasos históricos en la implementación del SISEP, especialmente por los retrasos en la promulgación del sistema de planeación información y monitoreo cuya fecha límite era el año 2018, la **ST califica el punto 2.1.2 sobre garantías de seguridad como iniciado, con avances, con retrasos en la implementación y en correspondencia parcial con el A.F.** No obstante, la ST resalta los esfuerzos emprendidos por el nuevo Gabinete Gubernamental y la Comisión de Paz del Congreso de la Republica para conseguir alivios humanitarios y mayores garantías de seguridad. Estos esfuerzos van en línea con la meta trazadora de **disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP** que tiene como fecha límite el año 2026.

A pesar de la ausencia en la promulgación normativa de las reformas, la propuesta presentada por la MEE en el año 2017 y los proyectos de acto legislativo presentados en esta legislatura permiten que la **ST califique el punto 2.3.4 sobre reforma al régimen y la organización electoral como iniciado, con avances, con retrasos y en correspondencia parcial con el A.F.** Esta calificación se da debido a que a la fecha de corte de este informe no ha sido promulgada la reforma política y el proyecto que buscó la reforma al órgano electoral fue archivado en primer debate.

4. Oportunidades de mejoramiento

Sobre Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2):

- Un reto fundamental es la efectiva articulación de la agenda de Paz total del Gobierno Nacional con la implementación integral del A.F. En ese sentido, se evidencia como reto la implementación del **SISEP** para coadyuvar en la consecución de garantías de seguridad para el ejercicio de la participación política y la reincorporación. Por lo anterior, teniendo en cuenta la reactivación de la CNGS, los avances en el marco del plan de emergencia,

²⁰ Los Pueblos Étnicos vimos en el A.F una oportunidad para que muchos de nuestros derechos en materia de participación política fueran garantizados, pero el poco o nulo compromiso mostrado por el Gobierno Nacional ha generado la pérdida de confianza de las comunidades en la implementación (IEANPE, 2022).

el papel que se esgrime al A.F. en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y la ley de orden público, se ve como oportunidad de mejoramiento la instalación de la Instancia de Alto Nivel para la puesta en marcha del SISEP.

Sobre Reforma al régimen y a la organización electoral (2.3.4):

- El nivel de desconfianza de los colombianos en las elecciones es muestra de la necesidad de avanzar en el robustecimiento de la reforma política y la organización electoral. Por lo anterior, se esgrime como reto fundamental la capacidad del Gobierno Nacional para promulgar en el Congreso de la Republica la reforma electoral. Si bien acá juegan un papel fundamental diferentes fuerzas políticas, es importante que el debate sea lo más transparente posible y propenda por la toma de decisiones informadas en atención al robustecimiento del sistema político. En línea con lo anterior, un reto fundamental es la revisión de las propuestas que van en contravía del robustecimiento del sistema de partidos, tanto en el proyecto de reforma electoral como en el de código electoral, y el apoyo o la formulación por parte del Gobierno de un proyecto ley que retome las recomendaciones de la MEE en materia de reforma al órgano electoral. Una oportunidad para ello es retroalimentar el debate de los aportes hechos por las Universidades, la MOE y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- CERAC. (6 de octubre de 2022). Monitor de Violencia Política en Colombia No. 39. Disponible en: <https://www.blog.cerac.org.co/monitor-de-violencia-politica-en-colombia-39>
- Defensoría del Pueblo. (2022a). En los primeros 8 meses del año se han presentado 136 homicidios contra líderes sociales y personas defensoras de DD. HH. Disponible en: <http://bitly.ws/vgEB>
- Defensoría del Pueblo. (2022b, septiembre 19). Defensor del Pueblo y Ministro del Interior acuerdan fortalecer la articulación interinstitucional. <http://bitly.ws/vgEE>
- El Espectador. (2022, octubre 4). Se hundió proyecto de reforma al Consejo Nacional Electoral. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/senado-hundio-proyecto-de-reforma-a-las-autoridades-electorales/>
- Equipo de empalme implementación Acuerdo Final de Paz. (2022). Empalme Implementación Acuerdo Final de Paz: Síntesis del diagnóstico y las recomendaciones. <https://viva.org.co/2-uncategorised/757-empalme-implementacion-acuerdo-final-de-paz>
- Indepaz. (2022). Base de datos del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. Disponible en: <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>
- Misión de Verificación ONU. (2022). Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2022/715. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/reportes>
- Misión Electoral Especial. (2017). Informe final: Propuesta de Reforma Político y Electoral. Bogotá.
- Pérez Guevara, N., Uribe Mendoza, C., & Acuña Villarraga, F. (2021). Reforma electoral y posconflicto en Colombia: Tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020). Revista Elecciones, 20(21), 101–130. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05>
- Plata C., Juan Camilo, J. Daniel Montalvo, Juan Carlos Rodríguez Raga, & Miguel García Sánchez. (Eds.). (2021). *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Nashville, TN: LAPOP.

Rios Monroy, J. (2022, octubre 4). ¿Se ha descuidado la implementación del Acuerdo por Paz Total?: Habla mininterior. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/ministro-del-interior-alfonso-prada-se-ha-descuidado-implementacion-del-acuerdo-por-paz-total/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (2022). Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/informes-generales/>

Punto 3 – Fin del Conflicto

1. Introducción

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

Para este decimosegundo informe, la ST verificó la implementación de este punto en materia de reincorporación social y económica, bienes de las FARC y en garantías de seguridad para el proceso de reincorporación identificando cuando correspondiera, iniciativas, políticas y/o programas del gobierno que pueden impulsar o modificar su implementación, incluyendo las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

77

2. Análisis temático

2.1. Tema 1: Reincorporación social y económica

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

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

Para este proceso, el A.F. (3.2.2.6) incluyó una serie de medidas para identificar las necesidades de reincorporación económica y social a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP, entre las que se encuentran: a) censo socioeconómico; b) identificación de programas y proyectos productivos sostenibles; c) desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles; d) programas y proyectos de ECOMUN; y e) proyectos individuales. Además, estableció una serie de garantías para la reincorporación temprana (A.F.

3.2.2.7), que comprenden: a) renta básica; b) asignación única de normalización; c) seguridad social; d) planes o programas sociales; y, e) pedagogía para la paz.

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

2.1.1. Análisis

A seis años de implementación del A.F., la mayoría de los compromisos establecidos en este subtema fueron cumplidos en la fase temprana. Para la implementación en el mediano y largo plazo del proceso de reincorporación económica y social, fue expedido el Conpes 3931 del 22 de junio de 2018 que establece la “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC–EP)” —PNRSE—, que contiene las medidas para darle sostenibilidad al proceso, entre las que se destacan el acceso a tierras y el componente de habitabilidad y vivienda para los excombatientes y sus familias.

Aunque son múltiples los compromisos en el A.F. para garantizar la implementación de la reincorporación económica y social de los excombatientes, el presente informe se centra en aquellos que son clave para el sostenimiento y la consolidación exitosa del proceso.

I. Acceso a tierras y a vivienda

Una de las principales carencias programáticas del A.F. en materia de sostenibilidad para excombatientes en proceso de reincorporación, fue la de mecanismos que permitieran el acceso a tierra para proyectos productivos. Las rutas de acceso a la tierra con este propósito requirieron la expedición de normas, que contienen las rutas de acceso que posteriormente fueron incluidas en la PNRSE y, actualmente, representan unos de los instrumentos más importantes para la reincorporación. Al respecto, el documento CONPES 3931 de 2018 incluye “una serie de alternativas de acceso a la tierra para el desarrollo (sic) de proyectos productivos con fines de reincorporación con enfoque territorial y agropecuario” (CONPES 3931, 2018, p. 9).

Asimismo, con el fin de apoyar la puesta en marcha de la política, fueron expedidas normas entre las que se encuentran: i) Decreto Ley 902 de 2017 sobre acceso y formalización a tierras individual y colectivo en el marco de la Reforma Rural Integral —RRI—; ii) Decreto 756 de 2018 sobre el “programa de adquisición y adjudicación de tierras” para las asociaciones y cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación; y el iii) Decreto 758 de 2018 sobre la ruta de la Sociedad de Activos Especiales —SAE— y los predios del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado —FRISCO—.

A través de estas tres rutas mencionadas, desde el 2018 hasta la fecha de corte del presente informe, han sido adquiridas por el Gobierno Nacional un total de 627 hectáreas por \$8.959,5 millones (USD 2,3 M), lo que beneficia a aproximadamente 1.260 personas en proceso de reincorporación (CPEC, 2022, p. 8), aproximadamente el 9,8% del total de personas inscritas en los listados de la OACP. Fueron comprados directamente 13 predios para 10 AETCR²¹ en “Colinas” (San José del Guaviare, Guaviare), “La Fila” (Icononzo, Tolima), “Llano grande” (Dabeiba, Antioquia), “El Estrecho” (Patía, Cauca), en Mutatá (Mutatá, Antioquia) se adquirieron dos predios; “Charras” (San José del Guaviare, Guaviare), en La Variante (San Andrés de Tumaco, Nariño) se adquirieron dos predios, “Yarí” (El Doncello, Caquetá), “Pondores” (Fonseca, La Guajira) y en La Plancha (Anorí, Antioquia) en donde también se adquirieron dos predios. Adicionalmente, fueron comprados dos predios fuera de los AETCR, uno en Ituango (Antioquia) que beneficia a 47 personas en proceso de reincorporación, y un predio con orientación productiva en Icononzo (Tolima) (CPEC, 2022, p. 20).

La ST destaca como otro avance, la habilitación de 291 hectáreas para la puesta en marcha de proyectos productivos para 445 excombatientes y sus familias, que corresponden a dos predios de 21 hectáreas en total, uno en el territorio étnico del AETCR de “Los Monos” en Caldono (Cauca), y otro predio que era propiedad de las extintas FARC-EP en el AETCR de “Filipinas” en Arauquita (Arauca). Asimismo, la ST valora las gestiones con actores privados como sucedió con la donación del predio Taparrales de 270 hectáreas en el municipio de Dabeiba (Antioquia) (CPEC, 2022, p. 21).

Otros predios han sido titulados en la ruta SAE para un total de 872 hectáreas habilitadas que benefician a 851 excombatientes y a sus familias, que corresponden a: i) un predio arrendado en San Martín (Meta); ii) dos predios arrendados y en

²¹ La compra directa no ha representado para los excombatientes la entrega de títulos de propiedad.

proceso de transferencia del derecho de dominio²², uno en Palermo y Teruel (Huila, y otro en Yotoco (Valle del Cauca); iii) dos predios en transferencia del derecho de dominio en Restrepo (Meta) y en Sevilla (Valle del Cauca); y iv) dos predios en Palmira (Valle del Cauca) a las cooperativas COOMEOP y COMUNVALLE (CPEC, 2022, p. 21).

Por otro lado, en cuanto a la provisión de soluciones de habitación, es importante señalar que hasta la fecha de corte de este informe, no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR; sin embargo, ya fueron finalizados o están en las últimas etapas de los estudios de viabilidad de soluciones habitacionales para 13 AETCR, y continúa la construcción de proyectos de vivienda en los espacios territoriales de “Filipinas” en Arauquita (Arauca), donde está prevista la construcción de 187 viviendas. Así mismo, fueron postuladas 181 personas para la entrega de un subsidio de vivienda rural (SFVR) (NN.UU, 2022, p. 6).

De los proyectos de vivienda en el “Doncello” (Caquetá), serán construidas 106 viviendas para las cuales ya fueron postulados 100 excombatientes al SFVR; y para “Los Monos” en Caldon (Cauca), serán construidas 145 viviendas, para lo cual se postularon 133 hogares al subsidio de vivienda rural, así, “Los Monos” será el primer lugar donde ya iniciaron obras (CPEC, 2022, p. 24-25). Adicionalmente, el CNR Comunes con el apoyo del Ministerio de Vivienda y la Misión de Verificación, han llevado a cabo una serie de mesas de trabajo en diferentes AETCR para la definición concertada de los modelos de vivienda, tal como sucedió con el “Centro Poblado Urías Rondón” antes el AETCR en la Macarena (Meta) en el mes de septiembre de 2022 (CNR COMUNES, 2022).

Fuera de los AETCR, el Gobierno Nacional ha puesto a disposición de los excombatientes subsidios de vivienda rural y urbana, sin embargo, el CNR Comunes ha manifestado la dificultad de postularse a los mismos por los requisitos solicitados y las dificultades de acceso al sistema financiero que tienen más del 70% de los excombatientes, (STCIV, 2022, p. 58) lo cual dificulta que sea exitosa su asignación para las personas en proceso de reincorporación. Según la Misión de Verificación de Naciones Unidas, 23 excombatientes han recibido apoyo económico de \$8.000.000 de pesos colombianos de parte del Gobierno Nacional que equivale aproximadamente 2.000 dólares para invertir en la compra o mejora de vivienda a través de diferentes modalidades como: el crédito hipotecario, saneamiento de

²² La transferencia del dominio es cuando hay un traspaso de una persona a otra del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles.

vivienda, construcción de vivienda en sitio propio, adquisición de vivienda usada y adquisición de vivienda nueva (NN.UU., 2022, p. 6 y 7) (CPEC, 2022, p. 27).

II. Proyectos productivos

El A.F. estableció en el punto 3.2.2.6 la implementación de los programas y proyectos productivos sostenibles, como una de las necesidades del proceso de reincorporación económica y social para los excombatientes, de acuerdo con sus necesidades (A.F., 2016, p. 75).

Al 27 de septiembre de 2022, el CNR aprobó 121 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.963 personas en proceso de reincorporación, de las cuales, 1.105 son mujeres; un 67% de la población en proceso de reincorporación cuenta con apoyo productivo, mientras que 74% de las mujeres en reincorporación tienen ese apoyo, más que el 22,8% de mujeres en proceso de reincorporación. Además, hay 4.832 proyectos productivos individuales que benefician a 5.828 excombatientes (incluidas 1.402 mujeres) (NN.UU, 2022, p. 7). La ST resalta tanto la cobertura como los avances que se han presentado en la aprobación de proyectos productivos tanto colectivos como individuales, sin embargo, registra que ya hay demoras y suspensión de las sesiones de trabajo del CNR, dada la ausencia de directivas de la ARN y de un responsable de la gestión de la estabilización que en el anterior gobierno nacional estaba en la CPEC. La ST destaca como un avance la prórroga de la asignación mensual a los excombatientes en proceso de reincorporación hasta el 31 de diciembre de 2022 (Ibíd, p.8), decisión tomada por el nuevo gobierno.

En materia de sostenibilidad persisten obstáculos para que los proyectos sean sostenibles, en especial, en lo relativo a la falta de asistencia técnica y las dificultades de acceso a mercados (NN.UU., 2022, p.7). La ST conoció que la ARN, el PNUD y la Misión de Verificación, adelantan un estudio de sostenibilidad de los proyectos colectivos, cuyos resultados preliminares arrojan que solo un tercio pueden ser sostenibles en el mediano y largo plazo (Ibíd). De acuerdo a CNR Comunes, alcanzar la sostenibilidad requiere del fortalecimiento de las formas asociativas, incluyendo la formación en aspectos comerciales, gerenciales y administrativos para los excombatientes; así como la necesidad de contar con la acción articulada entre el sector público y privado para generar alianzas que fortalezcan los proyectos a nivel técnico y comercial (Entrevista, 2022, CNR Comunes).

La ST destaca como un avance organizativo, las diferentes actividades que se han hecho desde CNR Comunes, entre las que se encuentran talleres de fortalecimiento de unidades productivas y de comercialización (CNR Comunes, 2022a). Asimismo,

la ST resalta la labor de la “Red Nacional de Confecciones por la Paz —RENA-C—” con la puesta en marcha del “2o Entorno Productivo Nacional de Confecciones”, en donde participaron 40 mujeres excombatientes que fueron delegadas en los territorios en cursos de corte y patronaje (Batalla M, 2022). El 18 de noviembre fue el lanzamiento de la comercializadora “Trochas” que reúne 20 formas asociativas de Antioquia, Córdoba, Chocó, Caldas y Risaralda que benefician a 1.000 excombatientes a manera de una federación de economía solidaria (FESEG, 2022) que se encarga de comercializar los productos finalizados dando condiciones y organización para su venta al público; y el lanzamiento de la “Conferencia Internacional de Reincorporación” el 17 de noviembre en Bogotá, que contó con paneles sobre experiencias en la reincorporación para la presentación de conclusiones para fortalecer el proceso (CSIVI Comunes, 2022).

En materia medio-ambiental, la ARN junto con actores de la cooperación internacional como el PNUD, la Fundación Wildlife Conservation Society (WCS), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés), han buscado incluir medidas de tipo ambiental en la implementación de los proyectos productivos colectivos e individuales, con avances en Miravalle (Caquetá); la Playa, Buenavista y la Uribe (Meta) y Carrizal (Antioquia), proyectos que además, apoyan la conservación de los parques nacionales naturales de Sumapaz, Los Picachos, La Macarena y Tinigua (STCIV, 2022, p. 60).

82

Gracias a una consultoría financiada por el Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz, el PNUD construyó una serie de documentos de apropiación e implementación de la sostenibilidad ambiental, el turismo rural, economía circular, entre otros, con la finalidad de generar buenas prácticas ambientales en materia de manejo de vertimientos, uso de insecticidas y plaguicidas, emisiones CO2 en proyectos de reincorporación (PNUD, 2022).

III. Salud y educación

El A.F. incluyó como medidas para una reincorporación social y económica sostenible, el acceso a la seguridad social y a programas sociales (A.F., 2016, p.75), condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas en proceso de reincorporación, en el tránsito a la vida civil y para la construcción de un nuevo proyecto de vida (CONPES 3931, 2028, p. 52).

En cuanto a la atención en salud, los esquemas de salud para los AETCR continúan en funcionamiento, a pesar de las dificultades en la coordinación de acciones de salud y para la ejecución de recursos (NN.UU., 2022, p. 8). Al respecto, el componente Comunes en el CNR ha hecho un llamado al Ministerio de Salud y

Protección Social para la puesta en marcha de los esquemas de salud (puesto de salud y enfermero(a)) para así brindar una atención integral a los excombatientes y sus familias en los 23 AETCR (CNR COMUNES, 2022a). La ST resalta como un ejemplo en la coordinación y ejecución de recursos, la “I Jornada de Salud por la Paz” llevada a cabo el 8 de octubre en el Centro poblado “Urías Rendón” en el municipio de Doncello (Caquetá), que contó con el apoyo del Ministerio de Salud, la ARN y la Misión de Verificación, y brindó atención a los excombatientes, sus familias y miembros de la comunidad (Urías Rendón, 2022).

La ST registra que se mantiene en operación el programa CaPAZciudades, que brinda atención a las necesidades específicas de las personas en proceso de reincorporación con discapacidad, adultos mayores y con enfermedad de alto costo. Este programa ha brindado atención a personas con discapacidades en materia de diagnóstico y certificaciones, sin embargo, no ha dado atención para el adulto mayor y personas con enfermedades de alto costo (Entrevista, 2022, CNR Comunes).

Por otro lado, en materia de cobertura y acceso a la educación, la ST registra que continúan en operación los programas para el acceso a educación básica primaria y secundaria y de forma creciente, muchos excombatientes gestionan ellos mismos sus necesidades educativas (Entrevista, 2022, CNR Comunes). En cuanto a la educación para el trabajo, hasta mayo de 2022, el SENA brindó 6.601 cursos, programas y eventos (CPEC, 2022, p. 29), además de certificar a 252 excombatientes en normas de competencias laborales de acuerdo a sus saberes previos y experiencia laboral, así mismo, 3.368 personas fueron inscritas en la Agencia de Empleo (APE) del SENA (Ibíd).

La ST ha encontrado que en materia de educación y salud, se ha garantizado su cumplimiento de manera progresiva y sostenida, lo que ha permitido un cumplimiento casi total de los compromisos establecidos en el A.F., con un 98,9 % de la población afiliada en proceso de reincorporación (CPEC, 2022, p. 28). En lo que respecta a la educación para el trabajo que ha ofrecido el SENA desde el inicio de la fase de reincorporación temprana, sigue siendo uno de los elementos que impulsan y fortalecen las capacidades y conocimientos de los excombatientes para sus proyectos e iniciativas productivas.

2.1.2. Conclusiones

A seis años de la firma del A.F., la ST reconoce que los compromisos en acceso a tierra y vivienda, y en materia de salud y educación, están **iniciados, con avances y retrasos y en correspondencia parcial con lo establecido en el Acuerdo**. Las acciones de la implementación de la política de reincorporación para excombatientes de las FARC en el componente de estabilización económica y

social, enfrentan retos y dificultades en materia de acceso a tierras para proyectos productivos de los excombatientes, y en el acceso a vivienda rural y urbana, debido a que un número significativo de proyectos productivos tanto colectivos como individuales aún requieren y dependen de tierras para su desarrollo.

Para la fase del proceso de reincorporación establecida en la PNRSE (CONPES 3931 de 2018) y la ‘ruta de reincorporación en lo económico y social’, la sostenibilidad de los proyectos continúa siendo el reto más importante, tanto para el Gobierno como para Comunes, por lo cual, la asistencia técnica y económica, así como la capacitación de las cooperativas, el fortalecimiento a las capacidades comerciales, gerenciales y administrativas, y garantizar una mayor participación en los asuntos locales, son elementos necesarios para impulsar el proceso de reincorporación de los excombatientes en varias zonas del país.

La ST destaca la inclusión en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la puesta en marcha de un “Sistema Nacional de Reincorporación”, además de la implementación de un “Programa Integral de Reincorporación” y el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Reincorporación -CTPRC-, lo que responde a los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 y a lo propuesto por el componente Comunes en el CNR; propuestas que fueron entregadas al Gobierno Nacional en la sesión 140 del CNR el pasado 9 de noviembre. He ahí la necesidad para la ST que el Gobierno Nacional incremente o mantenga los montos en el “Presupuesto General de la Nación” -PGN- 2023 a la ARN y ART para la puesta en marcha de actividades como el “Sistema Nacional de Reincorporación”, el acceso a tierras y vivienda, y la territorialización de la política pública que son necesarias para la sostenibilidad del proceso (CNR COMUNES, 2022b).

Asimismo, la ST considera la revisión de los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación -PMI- para el proceso de reincorporación temprana, teniendo en cuenta que los compromisos establecidos ya fueron cumplidos, y ajustarlos acorde a los compromisos establecidos en la política pública (CONPES 3931 de 2018), y que corresponden a:

- Acceso a tierras para proyectos productivos.
- Soluciones de vivienda dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR).
- Un Sistema Nacional de Reincorporación.
- Una reincorporación con enfoque de género y étnico.
- Reconocimiento de las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR).

- Transformación territorial de los 23 AETCR.

Asimismo, revisar y actualizar los indicadores relacionados con la continuación de la renta básica mensual que está hasta el 31 de diciembre de 2022, así como la funcionalidad de los esquemas de salud en los 23 AETCR, la puesta en marcha del programa “Capacidades”, además de los compromisos relacionados con el trabajo de los Comités Territoriales de Reincorporación (CTR) y las Mesas Departamentales y Municipales de Reincorporación, la continuación del programa “Camino Diferencial de Vida” y el trabajo de verificación de los listados entregados por las FARC a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) como parte de la reincorporación jurídica.

Si bien los AETCR continúan siendo espacios donde se desarrolla la reincorporación económica y social de 2.371 excombatientes, la ST reitera la importancia de aprovechar la oportunidad, aún existente, de que se sumen al proceso de reincorporación 10.500 personas que se encuentran en 75 Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR— urbanas y rurales en diferentes zonas del país, para que accedan a los beneficios de la reincorporación, independientemente de su ubicación. Por tanto, su reconocimiento formal en el marco de la política pública, le daría un impulso a su proceso desde diferentes frentes tanto a nivel individual como colectivo.

85

2.2. Tema 2: Garantías de seguridad para la reincorporación

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

Las medidas que plantea ese acuerdo están encaminadas a: (i) fortalecer la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) establecer garantías para el partido Comunes así como a los excombatientes en reincorporación a la vida civil; y (iii) la protección de comunidades y organizaciones en los territorios. Dentro del primer conjunto de medidas, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— (A.F. 3.4.3), la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales —UEI— (A.F. 3.4.4), y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (3.4.5). En el siguiente conjunto de medidas, contenidas en el numeral 3.4.7 del A.F. en el marco del Sistema Integral

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

2.2.1. Análisis

A casi seis años de la firma del A.F., garantizar las condiciones de seguridad para la implementación del A.F. así como la seguridad de todos los habitantes del territorio nacional, especialmente de los excombatientes en proceso de reincorporación, continúa siendo uno de los principales retos de la implementación del A.F. Aunque todas las medidas que forman parte del Acuerdo de Garantías de Seguridad (3.4) ya iniciaron su implementación y han tenido avances, el impacto esperado no ha sido suficiente para cumplir con lo establecido en el A.F.

86

Para el análisis del estado de la implementación durante el periodo de observación de este informe, la ST priorizó la verificación de las disposiciones relacionadas con la política e investigación criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales y las condiciones de seguridad para la población en reincorporación, como aspectos fundamentales para dar cumplimiento al propósito de este Acuerdo sobre Garantías de Seguridad. La verificación de estas disposiciones incluye los avances durante el período así como la relación, en términos de impulso o modificación, con iniciativas, programas y políticas públicas del gobierno nacional.

I. Política e investigación criminal

De acuerdo con lo establecido en el A.F., las organizaciones criminales son la principal amenaza para la implementación del A.F., por ello, el A.F. tiene como propósito fortalecer la política criminal, las capacidades investigativas y la acción estatal a través de una arquitectura institucional específica que entró en funcionamiento desde 2017: (i) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) con el objetivo de “diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento” (A.F., 2016, p. 81); (ii) la Unidad Especial de Investigación (A.F. 3.4.4) como unidad autónoma dentro de la Fiscalía General

con el mandato de “investigar, perseguir y acusar” a las organizaciones criminales que atenten contra las personas que participan en la implementación; y (iii) el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (A.F. 3.4.5) como un cuerpo especializado que debe ser la respuesta inmediata del Estado para dismantelar a las organizaciones criminales.

Durante el período de análisis de este informe, el evento de implementación más importante fue la reinstalación y la primera sesión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por parte del Presidente de la República, el pasado 2 de octubre. En el marco de este evento, con la presencia de organizaciones de la sociedad civil y el componente Comunes, el Presidente estableció que esta instancia debe reunirse mensualmente -como lo establece el A.F.- y avanzar en la formulación de la política para el dismantelamiento de las organizaciones criminales (El Espectador, 2 de octubre de 2022).

Para la ST, la reinstalación de esta instancia supone un respaldo institucional importante para la implementación del Acuerdo de Paz, dinamiza el funcionamiento de la CNGS cuyo impacto y puesta en marcha ha sido limitado, y fomenta el cumplimiento de disposiciones retrasadas. Hasta el 14 de octubre la Comisión solo había aprobado su reglamento interno, el Plan de Acción y la política de dismantelamiento de organizaciones criminales, aún se encuentran pendientes por entregar.

87

Si bien la JEP había establecido que el Alto Comisionado para la Paz debía entregar estos documentos el 10 de octubre de 2022, prorrogó su entrega por 60 días hábiles. En el marco de esta prórroga, la JEP señaló que pese al cambio de Gobierno y del enfoque de política, persisten la violencia y los asesinatos contra excombatientes y por ello solicitó al Gobierno “que concentre sus esfuerzos en asegurar que la política pública y el plan de acción sean aprobadas, así como la coordinación, articulación y optimización de recursos, estrategias y acciones de las entidades comprometidas con dicho propósito” (El Espectador, 14 de octubre de 2022). Dentro de las solicitudes de la JEP, fueron incluidas la convocatoria a reuniones mensuales para analizar e implementar medidas de protección para los excombatientes, convocar a la CNGS y entregar el plan de acción -que debe incluir “estrategias investigativas a implementar a corto, mediano y largo plazo, metodología, recursos financieros asignados”- y los Lineamientos -“aprobados por la CNGS, con inclusión de los diagnósticos, observaciones y recomendaciones sustanciales presentados y discutidos”- (Ibíd, 2022).

En materia de investigación, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General investiga 401 casos de “ataque contra excombatientes” en los que ya hay

57 condenas, 63 casos están en etapa de juicio y se han dictado 374 órdenes de captura -82 contra autores intelectuales- (NN.UU., 2022b). Pese a estos avances, la UEI aún tiene limitaciones y retos para el cumplimiento de su labor, especialmente para el avance en las investigaciones en departamentos en donde se han deteriorado las condiciones de seguridad como Caquetá, Cauca, Meta y Nariño, que concentran el 46,63% del total de los casos de afectaciones registrados contra excombatientes (187 de 401 casos) (Ibíd, 2022b).

Durante el período de análisis y dada la coyuntura de cambio de gobierno, la ST resalta que la iniciativa de política “Paz Total” anunciada por el Gobierno Nacional, puede tener correspondencia y promover el cumplimiento de uno de los propósitos del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad: el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Al respecto, el Gobierno ya avanzó en su dirección con la sanción presidencial de la prórroga y modificación de Ley 418 o Ley de Orden Público cuyo objetivo es “definir la política de paz como una política de Estado”.

La Ley aprobada (2272 de 2022) está conformada por cinco capítulos²³, de los cuales, el referente a los “mecanismos para la paz total” establece las diferentes acciones institucionales tendientes a promover y garantizar el alcance de la paz. El Artículo 5to de este capítulo desarrolla los mecanismos jurídicos y la ruta para avanzar hacia el sometimiento de organizaciones criminales, estableciendo principalmente que:

- El/los representante/s definidos por el Gobierno pueden realizar todos los actos tendientes a promover acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia (Ley 2272 de 2022, Art. 5to, p.4).
- Las acciones deben estar dirigidas a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la

²³ Capítulo I. Definiciones; Capítulo II. Mecanismos para la Paz Total; Capítulo III. Servicio Social para la Paz; Capítulo IV. Otras disposiciones y Capítulo V. Prórroga, vigencia y otras derogatorias.

creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo (Ibid, Art. 5to, p.4).

- Así mismo,

los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes (Ibid, Art. 5to, p.4).

En los párrafos de este Artículo, la Ley define entre otros aspectos: (i) la naturaleza de los miembros o representantes del grupo armado así como del vocero por parte de la sociedad civil que pueden participar en las conversaciones; (ii) la suspensión de las órdenes de captura tras el inicio de los diálogos, (iii) la implementación de zonas de ubicación temporal, (iv) el uso de listas de acreditación, (v) la posibilidad de realizar acuerdos, acuerdos parciales y/o protocolos y (vi) que el acceso a beneficios e incentivos establecidos en los acuerdos requiere “el desarme, la desmovilización, la colaboración con la justicia, y la demostración de la voluntad real de reincorporación a la vida civil” (Ibid, Art. 5to, p. 9).

Lo establecido en el Artículo 5to de esta Ley está alineada directamente con al menos una de las funciones de la CNGS establecida en el A.F.:

Diseñará políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo objeto de este acuerdo, definiendo tratamientos específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las anteriores. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político (A.F., 2016, p. 83).

89

Además, podría brindar insumos para el cumplimiento de otras funciones de la CNGS relacionadas con la formulación del plan de acción permanente para desmantelar organizaciones criminales.

Con lo establecido en esta Ley, la ST resalta que su contenido inicialmente puede establecer una base para impulsar lo definido en el A.F. en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales. No obstante, es importante conocer todos los instrumentos jurídicos y el paso a paso en la puesta en marcha de estos mecanismos para verificar su total correspondencia con las instancias, procesos y funciones establecidas por el A.F. en materia de política e investigación criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales.

II. *Condiciones de seguridad para los excombatientes en reincorporación*

Dado que garantizar la seguridad de los excombatientes es un indicador de éxito para el proceso de reincorporación, el A.F. estableció la creación del Programa de protección integral (A.F. 3.4.7.4) con el objetivo de proteger a los miembros del

Partido Comunes, excombatientes y sus familias de acuerdo con su nivel de riesgo. Este Programa incluye la creación de múltiples instancias y medidas como: (i) la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección —SESP— (A.F. 3.4.7.4.1) de la Unidad Nacional de Protección, para garantizar la seguridad y protección de la población en reincorporación, y el funcionamiento de la Mesa Técnica; (ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección —MTSP— (A.F. 3.4.7.4.2) encargada de “desarrollar, coordinar y hacer seguimiento y sugerencias a la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección” que incluye las medidas materiales e inmateriales de protección (A.F., 2016, pág. 89); (iii) el Cuerpo de Seguridad y Protección, conformado por excombatientes y miembros de la Policía para integrar los esquemas de protección asignados; (iv) el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; y finalmente, (v) medidas en materia de autoprotección.

Hasta la fecha de corte de este informe, garantizar la seguridad de la población en reincorporación es una de las principales preocupaciones en la implementación: desde la firma del A.F y hasta el 9 de octubre de 2022, el Partido Comunes (2022) registró el asesinato de 345 excombatientes. Por su parte, la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró, hasta el 27 de septiembre, 342 excombatientes asesinados (11 mujeres, 48 afrocolombianos y 28 indígenas), 105 víctimas de intento de homicidio (8 mujeres) y 27 excombatientes “dados por desaparecidos” (NN.UU., 2022b, p.11) y además, advirtió que

la violencia y las amenazas contra excombatientes no solo ponen en peligro sus vidas y sus esfuerzos de reincorporación, sino que también dificultan sus contribuciones más amplias a la construcción de la paz, entre otras cosas en relación con la justicia transicional, el desminado humanitario y la sustitución de cultivos ilícitos (2022a, p. 10).

El riesgo de seguridad para esta población continúa siendo crítico aún cuando la ST registra que en lo corrido del 2022 se ha reducido de forma marginal la violencia contra excombatientes, denotando que se ha estancado la reducción de la violencia que venía presentándose desde enero de 2020, cuando alcanzó el máximo número de muertes anual. Esta población también ha sufrido dos casos de heridas en acciones violentas en su contra durante el último año, pero llama la atención la gran letalidad de las acciones de las que son objeto, señalando el carácter dirigido y selectivo de la violencia en su contra.

Aunque las diferentes medidas para garantizar la protección de esta población se encuentran en implementación, como lo ha reiterado la ST en sus informes anteriores, el impacto en su propósito continúa siendo limitado por diferentes factores, algunos relacionados con la capacidad interna institucional y otros con el

deterioro de las condiciones de seguridad de diferentes regiones. En este contexto, el balance en materia de protección es el siguiente:

- A pesar de que continúa la presencia permanente de la fuerza pública en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (CPEC, 30 de junio de 2022), la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró que

los despliegues preventivos clave [de la fuerza pública] se han ido reduciendo gradualmente y los recientes cambios en esos despliegues, que han pasado de ser unidades fijas a ser patrullas móviles, han hecho que los excombatientes y las comunidades aledañas se sientan menos seguros (NN.UU, 2022a, p.12).

- De hecho, en tres AETCR en Cauca, Norte de Santander y Guaviare estos despliegues militares cambiaron y ahora son “patrullas mixtas o móviles” (NN.UU, 2022b, p.12), y en el AETCR en Anorí, Antioquia, la fuerza pública se desplazó a zona urbana debido a que las instalaciones en este espacio eran inadecuadas (Ibíd, 2022b). Al respecto, la ST conoció que por parte del Ejército Nacional “se ha dado continuidad de los efectivos dispuestos para la seguridad de las áreas en donde se ubican los AETCR y nuevos predios” con aproximadamente 1.447 efectivos que equivalen a 48 pelotones (Radicado Ministerio de Defensa Nacional N°0122012734202, 2022). Por su parte, la UNIPPEP señaló que la única reducción de uniformados de Policía estuvo relacionada con el cierre de los ETCR en Vidrí, Chocó y El Gallo, Córdoba en 2018 (Radicado Ministerio de Defensa Nacional, 2022). Como lo ha señalado anteriormente la ST, el despliegue de la fuerza pública en los AETCR ha sido importante para evitar la violencia contra excombatientes: de los 327 asesinatos registrados hasta junio, el 1,53% (5 casos) sucedieron dentro de los AETCR.
- 430 esquemas de protección han sido desplegados para la protección de los excombatientes: 60 colectivos, 339 individuales, 26 en los AETCR y 5 para las sedes del Partido Comunes. En total, 1.600 escoltas y 779 vehículos están asignados a estos esquemas de protección (CPEC, 30 de junio de 2022).
- La UNP ha avanzado en la aprobación de nuevas medidas de protección para excombatientes; sin embargo, la oportuna aprobación e implementación de las mismas aún es baja debido a su limitada capacidad interna. Desde enero de 2022 hasta el 27 de septiembre, la UNP ha aprobado 399 medidas de protección -90 para mujeres y 56 medidas colectivas-, sin embargo, solo se han implementado 85 (NN.UU., 2022b).

En materia de eventos de implementación, la ST registra dos hechos importantes. En primer lugar, la Corte Constitucional rechazó la solicitud del gobierno del expresidente Duque de declarar nulo el fallo de “existencia de cosas inconstitucional” que fue aprobado en enero 2022, por la vulneración de los derechos de los excombatientes tras su desmovilización. De acuerdo con la Corte,

Los asesinatos, las amenazas de muerte, los desplazamientos, los hostigamientos y las estigmatizaciones contra la población signataria del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas que integran el nuevo partido político Comunes no solo aumentaron desde la firma del Acuerdo Final de Paz, sino que, pese a que denotaron un descenso durante el año 2021, no se han detenido, situación que se ve conformada por los números. Hasta el punto de que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (UIA) advirtió que si se continuaba con la misma tendencia se podría llegar a la cifra de 1.600 crímenes al finalizar el año 2024 (El Espectador, 8 de septiembre de 2022).

En el marco de este fallo, hubo controversias entre la Corte Constitucional y las entidades con responsabilidad en la implementación, quienes manifestaron que esta declaración no tuvo en cuenta la evidencia institucional “que demuestra que los homicidios en contra de excombatientes han disminuido significativamente y que el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social en Colombia es el que contra evidencia cuenta con el menor índice de afectaciones a excombatientes” (El Espectador, 8 de septiembre de 2022).

92

Con esta declaración, la Corte Constitucional ratifica la existencia de una situación de violencia sistemática y generalizada contra los excombatientes y sus familias que, además de afectar sus derechos a la vida, integridad y libertad personal, tiene una serie de repercusiones en el derecho de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, con afectaciones directas sobre la comparecencia ante la JEP y el apoyo de estos a las demás entidades que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

En segundo lugar, como en informes anteriores, la ST destaca el impacto que ha tenido el proceso de medidas cautelares de protección a excombatientes que inició la JEP en 2020, para dinamizar e impulsar la implementación. Durante este período de análisis, la ST resalta dos decisiones tomadas por la JEP para fortalecer la protección de los excombatientes.

Por una parte, mediante el Auto 063, la JEP ordenó a la UNP, al Ministerio de Defensa, al Gaula de la Policía, a la Fiscalía de Riohacha y a la Procuraduría Regional de La Guajira, avanzar en las investigaciones y en el análisis de riesgo colectivo de los excombatientes que viven en el AETCR de Pondores en Fonseca, La Guajira. Esta solicitud es el resultado de múltiples denuncias, “persecuciones” y un “allanamiento” que realizó el Ejército el 23 de julio de 2022 que terminó con la

incautación de presuntos “materiales de uso privativo de las fuerzas militares”; sin embargo, los excombatientes señalaron que “el Ejército hizo un allanamiento donde arbitrariamente se llevaron unos equipos y unas prendas que teníamos en un museo” y formaban parte de la Cooperativa Multiactiva para la Paz de Colombia y el proyecto productivo Dama Verde en el AETCR (El Espectador, 28 de septiembre de 2022).

Por otra parte, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP solicitó a la UNP adoptar medidas de seguridad para proteger a los miembros del Sindicato Nacional Memoria Viva en riesgo. Este sindicato está conformado por excombatientes de las FARC que brindan protección a otros excombatientes, así, la medida surge tras las denuncias del representante de este sindicato ante los múltiples hechos de violencia que están enfrentando los escoltas. De acuerdo con la JEP

han sido víctimas de hechos de graves de violencia que han afectado sus derechos fundamentales: 5 de ellos fueron asesinados, 1 desaparecido, 1 víctima de tentativa de homicidio, 1 de montaje judicial, 1 de hostigamiento por autoridad judicial, 2 de seguimiento, 1 de declaración de objetivo militar-desplazamiento, 1 de desatención sicosocial y suicidio, 1 acto de ingreso a la sede y sustracción de elementos (W Radio, 5 de septiembre de 2022).

En materia de política pública, la ST destaca el “Plan para la protección de la vida” presentado por el Gobierno Nacional y la Comisión de Paz del Congreso. Este plan de “emergencia o choque” priorizó 65 municipios con altos niveles de violencia para prevenir el asesinato de líderes sociales y excombatientes de las FARC durante los 100 primeros días de Gobierno. En el marco de este plan, el Gobierno ha instalado Puestos de Mando Unificados por la Vida, busca implementar diferentes acciones de protección y promover la articulación entre las instituciones con responsabilidades en asuntos de protección (El Tiempo, 21 de agosto de 2022). Además, la CNGS fue propuesta como instancia de seguimiento de su implementación.

Para la ST, este programa de emergencia está en correspondencia inicial con lo establecido en los puntos 2 y 3 del A.F., en tanto busca garantizar la protección de líderes sociales y excombatientes de las FARC, población priorizada por el A.F. ante el riesgo de seguridad al que se enfrentan. Así, la implementación de acciones para disminuir los tiempos de estudios de riesgo y la asignación de medidas de protección por parte de la UNP, podría favorecer y descongestionar el trabajo de la Subdirección Especializada y la Mesa Técnica de Protección. Sin embargo, la correspondencia e impulso del A.F. por parte de este Plan dependerá de los resultados obtenidos y de la evaluación de impacto que se lleve a cabo.

Finalmente, frente a lo establecido en el 3.4 del A.F., las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 reconocen las diferentes instancias creadas en el marco del A.F., promueven su funcionamiento activo y apuestan por garantizar la protección de los excombatientes en proceso de reincorporación,

como parte de la nueva política nacional para afrontar el multictímen, una de las apuestas más relevantes será el fortalecimiento de la prevención y la protección para poblaciones en situación de vulnerabilidad, haciendo especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, personas en proceso de reincorporación, entre otros, por lo que se fortalecerán los programas de prevención, se formularán planes interinstitucionales focalizados a escala territorial y se fortalecerá la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía y de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz. Dichas estrategias requerirán del impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías, creados en el Acuerdo de Paz (p.31).

De igual manera, es necesario fortalecer la Fuerza Pública para avanzar en la construcción de una paz total en todo el territorio nacional. Se impulsarán acciones para contar con unas Fuerzas Militares respetuosas de los DD. HH. y del DIH, íntegras en clave de transparencia, con enfoque de género transversal, y un relacionamiento respetuoso y de reconocimiento mutuo con las comunidades y autoridades territoriales. En el marco de la paz total se fortalecerá el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), fundamentales para la construcción de una paz definitiva (DNP, 2022, p.31).

94

No obstante, pese a estos nombramientos generales, las bases del PND no incluyen lineamientos específicos para impulsar la implementación de lo establecido en el subtema 3.4 del A.F.

2.2.2. Conclusiones

Durante el período de análisis de este informe, la ST verificó que los compromisos en materia de política e investigación criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales, así como la protección de la población en proceso de reincorporación **han iniciado, tienen avances parciales pero también retrasos y limitaciones en su cumplimiento**. La implementación se encuentra en **correspondencia parcial** con lo establecido en el A.F.

El principal avance registrado por la ST fue la reactivación de la CNGS, evento que debería dinamizar la implementación de los compromisos que aún están pendientes por cumplir, como la entrega del Plan de Acción y los Lineamientos para la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales. Como en anteriores

informes, la ST resalta el impacto que continúan teniendo las decisiones adelantadas por la JEP en el marco de las medidas cautelares para proteger a los excombatientes en proceso de reincorporación. Diferenciadamente, estas decisiones han permitido: (i) evidenciar la situación de riesgo regional a las que se enfrentan colectivos de excombatientes; (ii) promover medidas de protección a su favor; y (iii) dinamizar el cumplimiento de las funciones de las entidades con compromisos en la implementación del A.F. como la UNP. Difícilmente, sin el seguimiento y acompañamiento riguroso de la JEP, algunas disposiciones continuarían atrasadas.

En materia de política pública, la ST resalta la iniciativa de política ‘Paz Total’ y la aprobación de la Ley de Orden Público y la publicación de las bases del PND 2022-2026. La aprobación de la Ley y su objetivo de promover el sometimiento de organizaciones criminales podría estar, inicialmente, en correspondencia con lo establecido por el A.F. en el numeral 3.4 y por lo tanto, podría impulsar el cumplimiento de algunas disposiciones al respecto. En esta misma línea, la ST también destaca la implementación del Plan de Emergencia para proteger líderes sociales y excombatientes de las FARC, por su correspondencia con lo establecido en el A.F.

En ambas iniciativas políticas, y especialmente en las bases del PND, la ST identifica positivamente la importancia y relevancia que está otorgando el Gobierno Nacional al funcionamiento de instancias inoperantes, al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el A.F. y a promover el fortalecimiento de las medidas de protección para los excombatientes.

95

2.3. Tema 3: Bienes de las FARC

El A.F. (3.1.1.3) establece que

El Gobierno Nacional y las FARC-EP entregarán datos de manera gradual, en el nivel de detalle, según corresponda, en los momentos acordados para facilitar la planeación y ejecución de: [...] 4. El cumplimiento de las tareas inherentes al proceso del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD); así como 5. La dejación de armas y 6. La reincorporación de las FARC-EP a la vida civil (A.F., 2016, p.58).

Asimismo, el numeral 5.1.3.7 señala que

Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto

3.1.1.3 “Suministro de Información” del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas (A.F., 2016, p. 186).

Como parte del proceso y con la finalidad de destinar los bienes y activos de las FARC para la reparación de las víctimas del conflicto armado (A.F. 5.1.3.7), el 15 de agosto de 2017, fue entregado por Comunes al Gobierno Nacional, un inventario acorde al Decreto Ley 903 de 2017, el cual fue trasladado a la Sociedad de Activos Especiales -SAE- para su administración y gestión.

De los 252.200 gramos de oro entregados por Comunes dentro del inventario (STCIV, 2019, p 119), fueron subastados 22.491 gramos el pasado 28 de noviembre de 2022 por un valor de \$2.627.861.459 COP, además de joyas por \$75.933.000 COP; sumas que fueron destinadas al patrimonio autónomo “P.A. DAPRE-SAE S.A.S.”, para que la Unidad de Atención para la Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- se encargue de su administración (Infobae, 2022). La subasta anterior se suma a la hecha en 2020 de 97.286 gramos de oro fino por un valor de \$40.630.000 COP, para un total de 119.777 gramos subastados entre 2020 y 2022 (Ibíd, 2022).

Este conjunto de medidas se ha cumplido parcialmente y en correspondencia total al A.F. Para el presente informe, la ST destaca como un avance la subasta de los gramos de oro entregados por el partido Comunes, cuyo valor será destinado a la reparación de las víctimas del conflicto armado, acorde a lo establecido en el Decreto 903 de 2017. Si bien sobre este tema se han presentado diversas controversias respecto al contenido del inventario y el plazo de entrega del total de los bienes y activos, esta venta representa el cumplimiento de los compromisos del A.F asumido por las partes.

Al respecto, el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- creó una mesa técnica de bienes en 2021 para establecer planes de trabajo, así como rutas para la identificación, entrega o recuperación de bienes muebles e inmuebles, y dar solución a problemas jurídicos en temas de propiedad y tenencia, entre otros.

2.4. Enfoques transversales de género y étnico

2.4.1. Enfoque de Género

En materia de reincorporación económica y social con enfoque de género, la ST registra la participación de 2.507 mujeres excombatientes en proyectos productivos tanto colectivos e individuales, así como la existencia de 45 cooperativas de mujeres (NN.UU., 2022b, p. 7). Aunque existen avances en la transversalización del enfoque diferencial gracias al trabajo de la “Mesa de Género” del CNR, la ST verificó que persisten brechas tanto en la participación de las mujeres excombatientes en asuntos que las afectan directamente, como en la generación de ingresos. No

obstante, en departamentos como Antioquia, la territorialización del trabajo de la mesa ha permitido la inclusión y el acceso de las mujeres a la oferta institucional existente (Ibíd, p. 9).

La ST resalta los encuentros desarrollados entre mujeres, el primero tuvo lugar en el AETCR de “Llano Grande” donde un grupo de mujeres en proceso de reincorporación, y otras pertenecientes a las “Red de Mujeres Tejedoras de Vida y Paz” tuvieron un espacio donde compartieron experiencias para la construcción de paz (NN.UU., 2022a). El segundo fue en la ciudad de Pasto, donde el taller hilos de libertad “vístete de paz” conformado en su mayoría por mujeres e indígenas, recibió un impulso para continuar su proceso de reincorporación urbana (M. Batalla, 2022a).

Respecto a las garantías de seguridad, hasta el 30 de junio de 2022, de los 11 homicidios y 5 tentativas de homicidios registradas contra excombatientes mujeres, la CPEC reportó avances investigativos en 9 casos, correspondiente al 59,25% del total de los hechos (CPEC, 30 de junio de 2022).

La ST verificó que se encuentra en implementación la Estrategia de Seguridad concertada entre la CPEC, la ARN y el componente Comunes en el CNR. En el marco de esta estrategia, 268 mujeres son beneficiarias de medidas de protección: 129 cuentan con esquemas de protección colectivos, 89 tienen esquemas individuales, y 50 son beneficiarias en AETCR. Territorialmente, esta estrategia incluye acciones diferenciales para el Cauca (12), Antioquia (11), Valle del Cauca (9) y Nariño (8) (Ibíd). Además, existen avances en la implementación de acciones de género por parte de la Unidad Especial de Investigación relacionados con la inclusión de este enfoque en las capacidades de investigación (NN.UU., 2022b).

Con el objetivo de promover la transversalización del enfoque de género, las bases del PND establecen que “se diseñará e implementará la estrategia de género y cuidado para el proceso de reincorporación y la garantía de derechos de las mujeres firmantes del Acuerdo de Paz” (p. 182).

2.4.2. Enfoque Étnico

El Capítulo Étnico contempla dos salvaguardas para el Punto 3: la primera está relacionada con el proceso de reincorporación para concertar un “programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos” (A. F., 2016, p 209); la segunda tiene impacto en materia de garantías de seguridad, ya que se acordó la implementación de un Programa de Seguridad y protección con una perspectiva étnica y cultural para las comunidades y organizaciones en los territorios, además de garantizar el “fortalecimiento de los

sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional como la guardia indígena y la guardia cimarrona” (Ibíd., p. 206).

En cuanto a la reincorporación económica y social de excombatientes de origen étnico, hay 2.160 excombatientes de pertenencia étnica en proceso de reincorporación, dentro de los cuales se encuentran: 1.414 indígenas, 665 negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes, 14 palenqueros, un gitano o Rrom, un raizal, y 65 que no indican el grupo étnico, lo que corresponde al 16% del total de la población en proceso de reincorporación (CPEC, 2022. p 10). En materia de proyectos productivos, están vinculadas 859 personas auto reconocidas como población étnica a 120 proyectos productivos colectivos, y 666 hacen parte de 4.451 proyectos productivos individuales (Ibíd., 2022).

Por otro lado, en relación a la educación, hasta abril del 2022 se tenía registrado que 1.285 personas de pertenencia étnica asistieron a programas de formación académica (Congreso de la República, 2022). La CPEC señaló que al 31 de mayo de 2022, 84 personas que se reconocen dentro de un grupo étnico se encontraban asistiendo al programa “Arando la Educación” (CPEC, 2022. p, 30), 20 personas más en comparación al informe de la ST presentado en agosto del 2022. Además, 326 personas de pertenencia étnica (208 indígenas, 111 negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes y 7 que no especifican el grupo étnico) reportan asistencia en el Modelo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con la estrategia “Maestro Itinerante” en 2022 (Ibíd., 2022. p, 31). Así mismo, 76 personas de origen étnico están vinculadas a la oferta educativa pública de Educación Básica y Media, mientras 13 personas pertenecientes a grupos étnicos, tienen asistencia en programas de Educación Superior (Ibíd., 2022).

En el informe multipartidista sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz a corte de julio del 2022, el Congreso de la República señala que un 11,9% (1.478) de las personas en reincorporación, afirmó tener vivienda propia, de estas el 17% pertenece a un grupo étnico (Congreso de la República, 2022). En cuanto a la salud, el Gobierno Nacional reportó las cifras que la ST señaló en el informe presentado en agosto del 2022 de personas en reincorporación afiliadas a salud son: i) 125 indígenas en el régimen contributivo, 88 negros/afrocolombianos y 12 palenqueros; ii) 1.212 indígenas, 529 negros/ afrocolombianos, 123 palenqueros, dos raizales y un Rrom en el régimen subsidiado; y cuatro indígenas y tres negros afrocolombianos en el régimen especial (ST, 2022). Igualmente, para abril de 2022 el programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico, no ha iniciado su implementación porque requiere de

aprobaciones previas y definiciones presupuestales y, a la fecha, están sin desarrollar (Congreso de la República, 2022).

En materia de garantías de seguridad, desde la firma del A.F han sido asesinados 342 excombatientes, de los cuales 48 eran afrocolombianos y 28 indígenas (NN.UU, 2022. p 11). Por otro lado, en lo corrido del 2022 con corte al 15 de noviembre, la ST registró el asesinato de 45 líderes y lideresas sociales de pertenencia étnica, 29 indígenas (4 mujeres y 25 hombres) y 16 negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes (4 mujeres, 11 hombres y 1 persona sin género definido) (CERAC, 2022). Por otro lado, la Contraloría General de la República en su Sexto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto 2022, señaló que “no es posible establecer el grado de avance del Programa de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género debido a que no cuenta con una ficha técnica en SIPO” (Contraloría General de la República, 2022). Además, la IEANPE señaló que “la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no tiene un componente étnico y no ha sido formulada la Política de Garantías establecida” (IEANPE, 2022, p 12)

Frente a la Mesa Étnica creada en el CNR, la ST encontró que esta aún no ha podido funcionar plenamente; la Misión de Verificación de las Naciones Unidas afirmó que “priorizar estas iniciativas en las evaluaciones del Consejo Nacional de Reincorporación [...] así como hacer uso de su mesa técnica sobre cuestiones étnicas, podría ayudar a diseñar una asistencia adaptada, tal como se establece en la Política Nacional de Reincorporación” (NNUU, 2022. p 16).

Por otro lado, el último informe de la IEANPE presentado en junio del 2022, señala que el “Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico no ha sido implementado” (IEANPE, 2022. p 11). Sin embargo, el pasado 15 de junio el componente Comunes del CNR confirmó que se reunió con el PNUD y el Grupo Territorial Nariño de la ARN en la NAR Tallambí, del municipio de Cumbal, Nariño, con el fin de socializar avances o dificultades del Programa Especial de Armonización Indígena (Comunes, 2022). El 1ro de octubre la Misión de Verificación de NN. UU. anunció la creación de la primera ruta de reincorporación con enfoque étnico en el país y señaló que

la ‘Ruta de Reconciliación y Armonización’ es el producto de cuarenta reuniones en las que durante dos años personas en proceso de reincorporación y la comunidad indígena de los Pastos debatieron y dialogaron sobre diferentes aspectos relacionados con la reincorporación, el acceso de las instituciones que acompañan el proceso, el sometimiento a la justicia indígena, la concertación para la

implementación de iniciativas productivas y otros aspectos fundamentales (NN. UU., 2022).

En el caso de los excombatientes indígenas y afros, quienes representan el 16% del total de la población en proceso de reincorporación (NN.UU, 2022, p.16), la ST destaca su preocupación ante la falta de funcionamiento de la recién creada “Mesa Étnica” en el CNR, que aún no cuenta con lineamientos que permitan una asistencia técnica y económica diferencial para los proyectos productivos que respondan a las necesidades de la población étnica en los territorios. De igual forma, resalta la necesidad de la definición presupuestal del programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico, y la creación del componente étnico en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

2.5. Oportunidades de mejoramiento

Reincorporación social y económica

- A partir de los compromisos establecidos en el Conpes 3931 de 2018 en materia de acceso a tierras y vivienda, la ST considera que garantizar su inclusión como metas e indicadores en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, impulsaría el proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo.
- La elaboración y adopción de una estrategia de sostenibilidad para los proyectos productivos, con la participación de actores como el Gobierno Nacional, Comunes, el sector privado y la cooperación internacional, que responda a las necesidades específicas de los excombatientes en los territorios, se convertiría en una herramienta de salida que permita la consolidación de negocios responsables y duraderos.
- Para avanzar en el proceso de reincorporación de acuerdo con las necesidades actuales, es necesario actualizar los indicadores del PMI para el proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo acorde con los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 en cuanto a: acceso a tierras para proyectos productivos; soluciones de vivienda dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR); un Sistema Nacional de Reincorporación; una reincorporación con enfoque de género y étnico; reconocimiento de las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR); transformación territorial de los 23 AETCR
- Mantener el impulso a la implementación del “Sistema Nacional de Reincorporación” para articular y coordinar la oferta institucional a la

población en reincorporación, incluyendo indicadores, metas y presupuesto asignado en los instrumentos de planeación, en particular en el Plan Nacional de Desarrollo para el cumplimiento de los compromisos establecidos en la PNRSE.

- La extensión de la renta básica para personas en proceso de reincorporación que se mantengan en la ruta, puede ser decisiva para mantener la sostenibilidad en el proceso de reincorporación, principalmente a nivel individual y colectivo.
- Para impulsar la provisión de soluciones habitacionales y el acceso a la tierra para proyectos productivos para la población en proceso de reincorporación es necesaria la reanudación de las sesiones de la Mesa de Tierras del CNR y de la Mesa de Vivienda del CNR, mecanismos de participación y concertación de la política pública en esas materias, con presencia activa y participación del componente FARC en esas instancias

Garantías de seguridad

- Las nuevas sesiones de la CNGS presididas por el Presidente de la República materializan la oportunidad para avanzar en la entrega del Plan de Acción y la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales y garantizar sus sesiones mensuales, lo cual, permitiría dinamizar su funcionamiento, alcance y el cumplimiento de su propósito.
- Revisar los despliegues de la fuerza pública en los AETCR por parte del Gobierno nacional, incluyendo a los excombatientes que residen en estos espacios, es clave para promover ajustes conjuntos a su funcionamiento sin generar o aumentar el riesgo de seguridad para esta población.
- El PND que se encuentra en construcción podría incluir la arquitectura institucional creada en el marco del 3.4 del A.F. para promover el trabajo articulado con el Gobierno en materia de protección y prevención de violencias contra los excombatientes.
- Articular las iniciativas de política pública del gobierno con lo establecido en el A.F. respecto al desmantelamiento de organizaciones criminales y la protección de los excombatientes, evitaría promover y duplicar programas ya existentes en el A.F.
- Aprobar la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales permitiría abordar integralmente parte importante de los riesgos a los que se enfrenta la población en reincorporación para culminar exitosamente su proceso.

- Revisar y ajustar las fechas del periodo de implementación del Pacto Político Nacional, que según el PMI debía cumplirse entre 2017 y 2021.

BIBLIOGRAFÍA

- Batalla M, [@batalla_marti]. (10 de octubre de 2022) “Hoy al iniciar el 2do Entorno Productivo Nacional en Confecciones con 40 firmantes de paz alguna de las delegadas dijo: “los sueños sí se cumplen”. [Tweet]. https://twitter.com/batalla_marti/status/1579676378475421696
- Batalla M, [@batalla_marti]. (10 de noviembre de 2022). “En Pasto, ciudad capital está el taller Hilos de Libertad “Vístete de Paz” conformado por antiguos combatientes de las FARC de los cuales gran parte son mujeres e indígenas”. [Tweet]. https://twitter.com/batalla_marti/status/1590883401602854914
- CNR Comunes, [@CNRCOMUNES]. (20 de septiembre de 2022). “Hoy realizamos una mesa de trabajo en el @UriasRondon, donde definimos el modelo de vivienda para la reincorporación integral”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1572286635693285377>
- CNR Comunes, [@CNRCOMUNES]. (5 de septiembre de 2022a). “Hacemos una petición que requiere atención urgente: los y las firmantes en proceso de reincorporación en los distintos territorios del país requerimos un esquema de salud integral”. [Tweet]. https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1566841540135321600?s=20&t=VmmkC3zvwOaV_BYaB5vUFQ
- Csivi-Comnes. [@CsiviComunes]. (14 de noviembre de 2022). “Durante la jornada que se desarrollará en el #ETCR de Tierra Grata, Cesar en el marco de la Conferencia Internacional de Experiencias en Reincorporación”. <https://twitter.com/CsiviComunes/status/1592196915063656450>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (junio 2022). Informe de Resultados de Paz con Legalidad 48 meses: agosto 2018 - junio 2022. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>
- El Espectador. (8 de septiembre de 2022). Corte Constitucional ratifica que hay una violación masiva de derechos a exFarc. <https://www.elespectador.com/judicial/por-cientos-de-asesinatos-a-exfarc-corte-constitucional-niega-peticon-de-nulidad/>
- El Espectador. (28 de septiembre de 2022). JEP ordenó a cinco entidades evaluar el riesgo de excombatientes en La Guajira. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/jep-ordeno->

a-cinco-entidades-evaluar-el-riesgo-que-viven-los-excombatientes-de-las-farc-en-la-guajira/

El Espectador. (2 de octubre de 2022). Acuerdo de paz: lo que viene tras reactivación de CSIVI y CNGS por parte de Petro. <https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-que-significa-reactivacion-del-presidente-petro-a-csivi-y-comision-de-garantias-de-seguridad/>

El Espectador. (14 de octubre de 2022). Llamado de urgencia de la JEP al gobierno Petro por muertes de excombatientes. <https://www.elspectador.com/judicial/llamado-de-urgencia-de-la-jep-al-gobierno-petro-por-muertes-de-excombatientes/>

El Tiempo. (21 de agosto de 2022). Queremos una policía para la paz, no una para la guerra', dice el Mininterior. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/alfonso-prada-explica-los-planes-del-gobierno-en-materia-de-seguridad-696212>

El Tiempo. (19 de octubre de 2022). Paz total: por aparición de 'micos' se suspendió el debate. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/paz-total-polemica-en-el-congreso-por-micos-que-favorece-a-primera-linea-710936>

104

Entrevista CNR Comunes. (28 de septiembre de 2022).

Infobae. (29 de noviembre de 2022). Subastaron el oro de las Farc: esta fue la millonaria suma que recaudó la SAE, la cual será destinada a las víctimas. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/11/29/subastaron-el-oro-de-las-farc-esta-fue-la-millonaria-suma-que-recaudo-la-sae-la-cual-sera-destinada-a-las-victimas/>

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.(2022). Informe del Secretario General, S/2022/513. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, (12 de noviembre de 2022), [@MisionONUCol]. (2022a). “En el antiguo ETCR de Llano Grande, acompañamos encuentro de mujeres firmantes de paz y de la Red de Mujeres Tejedoras de Vida y Paz”. <https://twitter.com/MisionONUCol/status/1591461342627909633>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022a). Informe del Secretario General, S/2022/513. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022b). Informe del Secretario General, S/2022/715.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2260317.pdf

Partido Comunes. (12 de octubre de 2022). [@ComunesCol] [Tweet]. “El 9 de octubre asesinaron a nuestro compañero indígena y firmante de paz Héctor Agudelo en Tumaco #Nariño. Con él, ya son 345 sueños truncados desde la firma del #AcuerdoDePaz. Urge avanzar en implementación integral y #PazTotal con todos los actores para que esto deje de pasar”.
<https://twitter.com/ComunesCoL/status/1580561735572131840>

Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación, CINEP-Programa para la Paz y CERAC. (08/2022).

Urias Rondón, [@UriasRondon]. En articulación ESE Sor Teresa Adele, el Comité de Salud del ETCR @UriasRondon, @ARNColombia y @MinSaludCol realizamos con éxito la I JORNADA DE SALUD POR LA PAZ . [Tweet].
<https://twitter.com/UriasRondon/status/1578888420235304961>

W Radio. (5 de septiembre de 2022). JEP ordena medidas de protección para sindicato de excombatientes de Farc.
<https://www.wradio.com.co/2022/09/06/jep-ordena-medidas-de-proteccion-para-sindicato-de-excombatientes-de-farc/>

Punto 4 — Solución al problema de las drogas ilícitas

1. Introducción

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

Para este decimosegundo informe, la ST verificó el estado de implementación del punto en los siguientes aspectos: primero, los avances en la implementación durante el período de análisis; segundo, cómo las iniciativas, políticas y programas del Gobierno Nacional 2022-2026 impulsan o modifican la implementación del A.F., incluyendo las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y tercero, las oportunidades de mejora en atención a los compromisos dispuestos en el A.F.

2. Análisis temático

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

El A.F. (4.1) busca atender poblaciones y territorios afectados por cultivos de uso ilícito por medio de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– y los Programas Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, con una perspectiva comunitaria y participativa, que permita la transformación productiva y el desarrollo rural de los territorios afectados. A continuación, la ST presenta la actualización de los eventos de implementación y el análisis por los subtemas priorizados²⁴:

Erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito

La ST reportó que al corte del 30 de junio del 2022 se habían erradicado de forma voluntaria y asistida 46.008 hectáreas -ha- de cultivos de uso ilícito en el marco del PNIS. Con respecto a lo reportado en el Undécimo Informe de Verificación, (45.970 ha erradicadas) (CPEC, 2022), la ST resalta un aumento marginal de las ha

²⁴ La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, se incluyeron los subtemas donde se reportaron avances significativos después del 11vo informe de la ST (2022).

erradicadas entre mayo y junio (de 38 ha), alcanzando un cumplimiento del 92% de la meta establecida en 2017 por el Gobierno para la erradicación de 50.000 ha en el marco del PNIS, y un 98% de cumplimiento de los compromisos de erradicación voluntaria (Presidencia de la República, 2022).

Según el reporte de Sinergia, con corte a 30 de septiembre de 2022, hay un total de 46.017 ha de cultivos ilícitos erradicadas, por lo que para el cuatrienio 2018-2022, se cumplió con el 76,57% de la meta: 13.017 ha de sustitución voluntaria de un total de 17.000 ha ²⁵ (2022).

Frente a la erradicación, el A.F. hace explícito que el Gobierno procederá a la erradicación manual en los casos donde, en la suscripción de acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS

haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos (A.F., 2016, p.107).

Además, procederá en los casos “en los que no haya acuerdo con las comunidades, [...] priorizando la erradicación manual donde sea posible” (A.F., 2016, p.107).

Tabla 1: Hectáreas de cultivos de coca erradicadas de manera forzosa

Periodo - Año	Hectáreas erradicadas
2018 - 2022	379.101
2020	130.147
2021	103.257
2022 ²⁶	51.091

Fuente: Sinergia.

La ST registró que en 2021 se erradicaron de manera forzosa 103.257 ha de coca, lo que representó una disminución de 21% frente a los niveles de erradicación reportados durante 2020, cuando se alcanzaron las 130.147 ha erradicadas (UNODC, 2022, p.13). Durante el cuatrienio 2018-2022 han sido erradicadas por medio de la fuerza pública 379.101 ha de coca, lo que significa un cumplimiento de 135,39% frente a la meta de 280.000 ha. En lo corrido del presente año, con corte

²⁵ La meta con la línea de base -que son las hectáreas sustituidas en 2017- es de 50.000 ha. Excluyendo las 33.000 ha ya sustituidas en 2017, la meta neta es de 17.000 ha.

²⁶ Con datos al 31 de agosto.

al 31 de agosto, se han erradicado 51.091 ha de coca por la fuerza pública, es decir, un cumplimiento del 72,99% de la meta anual (70.000 ha) (Sinergia, 2022).

PAI familiar

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

A junio de 2022, continuaron los avances en el PAI familiar en una menor proporción frente al informe anterior, con aumentos importantes en la implementación de tres de cinco componentes: proyectos productivos de ciclo corto; autosostenimiento y seguridad alimentaria; y Asistencia Técnica Integral. En los demás componentes, los aumentos fueron inferiores a 1 punto porcentual, e incluso hubo casos sin avances como los proyectos productivos de largo plazo. En la tabla 1, la ST reporta el avance de los componentes del PAI familiar y en el Plan de Atención a recolectores, según la información de la CPEC a junio de 2022:

Tabla 2. PAI familiar

Componentes del PAI Familiar ²⁷	Familias beneficiadas junio 2022	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)	Familias beneficiadas del total de familias inscritas 11vo informe (%)	108
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias recibiendo pago	76.307	92,78%	92,73%	
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	71.791	87,28%	87,10%	
Asistencia técnica integral	77.002	93,62%	91,88%	
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	69.878	84,96%	82,23%	

²⁷ La Asistencia Alimentaria Inmediata, Asistencia Técnica e integral, Proyectos de Autosostenimiento y seguridad Alimentaria, Proyectos de ciclo corto y largo solo se entregan a las 82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras debido a que el restante de familias (las recolectoras) tienen una ruta de sustitución diferente.

Proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido en elaboración y concertación	60.294	73,3%	55,35%
Proyectos productivos con visión de largo plazo	1.986	2,4%	2,4%
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	7.353	43,61%	43,61% ²⁸

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEC (2022) de junio y de SIIPO consultados en octubre.

La tabla 1 muestra que, si bien los pagos por Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) y la Asistencia Técnica Integral (ATI) son los principales componentes del PAI con mayor avance, frente al informe anterior, los aumentos entre mayo y junio fueron de 43 (se pasó de 76.264 a 76.307) y de 1.432 (se pasó de 75.570 a 77.002) nuevas familias beneficiadas de cada programa respectivamente. La ST considera que pese a que la implementación de los componentes de AAI y ATI es avanzada con cerca del 95% de la meta, aún continúan en situación de atraso, pues este compromiso debía finalizar en 2019 según el PMI (PMI, 2017, p.115). Respecto a los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido, durante los meses de mayo y junio, la ST registra una aceleración del 32,4%, al pasar de 45.524 a 60.294 familias beneficiadas.

109

Los avances en el componente de proyectos productivos de ciclo corto responden a tres convocatorias públicas del Fondo Colombia en Paz:

Convocatorias públicas No. 034 y 035 de 2021 (...) se contrató la implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos Sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos de Caquetá, Córdoba, Guaviare, Guainía, Vichada, Meta, Cauca y Valle del Cauca (...) [y] convocatoria 025 de 2022 del Fondo Colombia en Paz para contratar la implementación de proyectos en los departamentos de Arauca, Bolívar, Norte de Santander, Caquetá, Guaviare y Meta. (SIIPO, 2022)

Por el contrario, los proyectos productivos de largo plazo continúan en situación de atraso, pues su cumplimiento e implementación debían finalizar en 2020 según el PMI (PMI, 2017, p.115) y a la fecha de corte de este informe, aún mantienen el 2,4% de implementación según la CPEC y de 2,8% según SIIPO. Esta situación representa un riesgo para la sostenibilidad de largo plazo del A.F y disminuye la

²⁸ El total de familias recolectoras adscritas al programa es de 16.857 familias.

confianza de los adscritos en la implementación, en la transición y el sostenimiento de sus economías fuera de la ilegalidad.

Desde el pasado mes de junio de 2021, la ST no encontró avances en el componente de proyectos productivos de ciclo de largo plazo, y a la fecha, solo se mantienen las 1.986 familias beneficiadas anteriormente. Así mismo, en lo corrido del año solo aumentaron en 42 las familias beneficiadas por el plan de atención a recolectores, por lo que la ST concluye que se mantienen en situación de atraso y reitera, como en el informe anterior, que el lento avance de este componente de largo plazo obstaculiza la implementación integral del A.F. y de la RRI, debido a que la sostenibilidad del PNIS depende de que las familias cultivadoras y recolectoras, tengan alternativas de generación de ingresos en economías legales (A.F, 2018, p.101).

Avance en PAI comunitario

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

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

110

Frente a estas disposiciones, la ST no encontró información de que se estén implementando programas en el marco del A.F. para este compromiso.

Otras alternativas de sustitución de cultivos de uso ilícito

Además del PNIS, hay otros programas de sustitución de cultivos de uso ilícito que presentan alternativas por parte del Gobierno Nacional a las comunidades que tienen interés o voluntad de sustituir, tanto en municipios PDET como no PDET y que en algunos casos, se articulan con el PNIS. Los diferentes programas de sustitución que la ST ha identificado son: Territorios para la Conservación –TpC– y Pago por Servicios Ambientales –PSA–; Formalizar para Sustituir (CPEC, 2021) y

el Programa “Hecho a la Medida”²⁹, que integra diferentes alternativas de sustitución según el territorio (UNODC, 2021).

- Hecho a la medida

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) junto con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desarrollaron la estrategia de sustitución “Colombia Sustituye, Hecho a la Medida (HaM)”, a través de la cual “acompaña la estructuración de proyectos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos liderados desde las entidades territoriales para las familias y comunidades no PNIS” (CPEC, 2022, p.30).

Frente al Undécimo Informe de Verificación, la CPEC no reportó avances de erradicación de ha en los ocho proyectos, sin embargo, la ST registró los siguientes avances en la gestión de proyectos para la sustitución de cultivos (CPEC, 2022):

Tabla 3. Avances en la estrategia de sustitución Hecho a la Medida

Departamentos	Municipios	Hectáreas a sustituir	Familias para vincular	Hectáreas a sustituir gestionadas	Familias beneficiadas de la gestión
Antioquia	Valdivia	40	40	40	40
Antioquia	Campamento	175	150	150	150
Vichada	Cumaribo	75	150	75	150
Nariño	Samaniego; La Cruz; El Tablón	230	345	345	345
Nariño	Buesaco	60	100	60	100
Putumayo	Puerto Asís	150	150	-	-
Total		730	935	670	785

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEC (2022) de junio.

En siete de los ocho municipios con proyectos del HaM hay gestiones concretas de sustitución en términos de familias beneficiadas y de ha por erradicar por medio de acuerdos entre la DSCI, la UNODC y las autoridades municipales o departamentales, con una gestión del 91,7% del total de hectáreas a sustituir; salvo

²⁹ Tiene presencia en: cuatro municipios del Sur de Córdoba, un municipio en El Catatumbo, dos municipios en Putumayo, cuatro municipios en Macarena Guaviare, uno en Pacífico Medio y un municipio en Pacífico y Frontera Nariñense.

en el municipio de Puerto Asís, Putumayo, en el que se gestionaron proyectos entre el Fondo Colombia en Paz, la DSCI y Gran Tierra Colombia INC Sucursal para la sustitución de tierras. Sin embargo, aún la ST desconoce si ya se concertaron las tierras a sustituir y el total de familias que serían beneficiadas por medio de este proyecto. Con los proyectos gestionados hasta el momento, la ST proyecta un avance del 91,78% de ha sustituidas por medio del programa HaM y un 83,95% del total de familias a vincular.

- Territorios para la Conservación (TpC):

Mediante la Resolución No. 56 de octubre de 2020, se diseñaron los lineamientos metodológicos del esquema de “Territorios para la Conservación” –TpC–, en relación y articulación con el PNIS. Este nuevo modelo de sustitución, articuló el mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales –PSA– y el PNIS para ofrecer una alternativa de sustitución a las familias ubicadas en áreas ambientalmente estratégicas afectadas con cultivos ilícitos (ART, 2020). El modelo de sustitución tiene los siguientes componentes: (i) acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración; (ii) incentivo a la conservación; (iii) implementación de Sistemas Sostenibles de Producción; (iv) fortalecimiento de capacidades (Asistencia Técnica Integral); y (v) monitoreo. Además, el programa cuenta con enfoque de género³⁰, gestión de la información e instancias de seguimiento y coordinación (SIIPO, 2022).

112

En cuanto a la implementación del TpC, según el informe de la CPEC de junio de 2022, la ST no encontró avances en la erradicación en Parques Nacionales Naturales (PNN) frente al informe anterior, sin embargo, “a través de los contratos de derechos de uso se contempla la regulación del uso de baldíos inadjudicables a través del modelo Formalizar para Sustituir para 4.103 familias de las 7.205 que se atenderán” (CPEC, 2022) con lo que se beneficiarían 56,94% de las familias del total dispuestos a atender.

La ST encontró que, con corte a 2021, hubo un aumento de 43% de ha cultivadas de coca, al pasar de 143 mil ha en 2020 a 204 mil ha cultivadas en PNN. De estas ha cultivadas 108.120 (52%) corresponden a zonas de manejo especial y 4.325 ha están localizadas en PNN (4%), un aumento del 18% de ha en PNN (UNODC, 2022).

Tratamiento Penal Diferencial

³⁰ Con este enfoque, el TPC pretende “el fortalecimiento del papel de la mujer en los procesos de desarrollo rural, procurando un rol dinamizador de la mujer rural como sujeto protagonista del desarrollo de las familias y la transformación de los territorios” (Resolución No. 56 de 2020, 2020).

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

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

Desde la publicación del undécimo informe por parte de la ST, el Proyecto de Ley 104 de 2021 fue archivado durante su trámite por el Congreso (PL 104 de 2021, 2022). Con esta iniciativa, son cinco los Proyectos de Ley que se han presentado con la intención de dar cumplimiento a lo establecido en el A.F. y que no han logrado ser aprobados en el trámite legislativo.

El pasado 25 de julio de 2022, fue radicado el Proyecto de Ley 055 de 2022 ante el Senado, el cual, a la fecha, se encuentra en espera de la discusión de su ponencia en primer debate (PL 055 de 2022, 2022). Este Proyecto de Ley es la sexta iniciativa para reglamentar el TPD a pequeños agricultores y agricultoras que fue presentado por 10 congresistas de la bancada del Partido Comunes. Sin embargo, al igual que con el Proyecto de Ley 104 de 2021, la ST señala que este nuevo Proyecto de Ley (PL 055 de 2022), no especifica el máximo de hectáreas que la persona puede poseer para ser beneficiario del programa, al señalar que “la extensión máxima será definida por las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias” (PL 055 de 2022, 2022, p.5).

La ST reitera, como en anteriores informes, que esta ausencia de delimitación puede afectar negativamente a los beneficiarios. Si la delimitación de hectáreas es muy baja, puede afectar a la mayoría de pequeños agricultores y agricultoras que no podrían acogerse a los beneficios del programa, por el contrario, si la delimitación es muy amplia, pueden incorporarse personas por las que no aboga el A.F.

Como lo ha mencionado la ST desde su décimo informe (2021), persiste el retraso y el no cumplimiento de lo estipulado en el A.F. en relación al TPD, el cual debía reglamentarse en el primer año de implementación del Acuerdo, al ser una prioridad normativa (A.F. 4.1.3.4, p.97). La falta de cumplimiento representa un riesgo jurídico para los pequeños agricultores y agricultoras que manifestaron su decisión de renunciar a los cultivos de uso ilícito, además, el continuo cambio entre proyectos de Ley y su persistente falencia en ser aprobados, puede minar la confianza entre “las comunidades, los entes responsables de la implementación de los programas

paralelos al TPD como el PNIS, e incluso, con el mismo Gobierno, lo que puede producir una baja participación de las personas que se acojan al TPD” (ST, 2021).

Finalmente, como lo mencionó la ST en su undécimo informe, el retraso en el Tratamiento Penal Diferenciado puede afectar la implementación del PNIS, debido a que los territorios donde las comunidades se hubiesen acogido al TPD, son un criterio de priorización del mismo PNIS (A.F. 4.1.3.3). De hecho, según el PMI, los ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial debían finalizar en 2021, sin embargo, hasta la fecha ningún proyecto ha logrado cumplir el trámite legislativo.

La ST resalta la inclusión del TPD en las bases del PND 2022-2026, en las cuales en materia de política de drogas “deberá ir acompañado de ajustes normativos para la descriminalización, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y la regulación de usos alternativos” (DNP, 2022, p. 31). Además, las bases del PND establecen que dentro de los marcos regulatorios que propone en materia de política de drogas “se implementará el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores” (DNP, 2022, p. 98), teniendo relación con lo estipulado en el A.F. Sin embargo, el documento no hace referencia a los proyectos normativos que están en trámite en el Congreso y su posible vinculación con el A.F. Hasta ahora, el documento presentado por el PND es el primer borrador, este deberá ser revisado por el Consejo Nacional de Planeación, para que sea presentado ante el Congreso de la República, a más tardar el 6 de febrero de 2023.

PISDA

Respecto al compromiso de la construcción efectiva de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA— estipulado en el punto 4.1.3.5. del A.F., de las 812 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR— que hacen parte de los 48 municipios PNIS en 10 subregiones PDET, 383 “se encuentran validadas en el Sistema de Gestión de Oferta de la ART con ruta de implementación activada a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio o gestión” (CPEC, 2022). Esto representa un aumento de 174 iniciativas (83%) frente al décimo informe³¹ de la ST (209 iniciativas), publicado en octubre de 2021. Asimismo, la ST registra un avance en la activación de rutas de implementación en cinco de los ocho pilares. En los pilares de Reconciliación, convivencia y construcción de paz; Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y Ordenamiento social de

³¹ La comparación se realiza con el anterior reporte de la ST referente a la implementación del PISDA.

la propiedad rural y uso del suelo, la ST no reporta avances en cuanto al número de iniciativas con ruta de implementación activa.

Tabla 4. Desagregación de iniciativas PISDA en municipios PNIS-PDET por pilares

Pilar	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada a junio de 2022	Total de iniciativas PISDA	Porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada frente al total de iniciativas por pilar (%)
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	20	89	22,5 %
Infraestructura y adecuación de tierras	35	61	57,40%
Salud rural	34	106	32,10%
Educación rural y primera infancia rural	34	61	55,70%
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	52	100	52%
Reactivación económica y producción agropecuaria	159	298	53,40%
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	21	33	63,60%
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	28	64	43,80%
Total	383	812	

115

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEC (2022) de junio y de SIPO consultados en octubre.

En relación con la implementación de los PISDA en los ocho municipios PNIS que no tienen coincidencia geográfica con los PDET, la ST registra que se mantiene la formulación de las 1.444 iniciativas de desarrollo local identificadas en el décimo informe, al igual que la distribución de las iniciativas por componente (ST, 2021). Además, la ST identificó que de las 1.444 iniciativas de desarrollo local, 187 “cuentan con ruta de implementación activada a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio o gestión” (CPEC, 2022). Asimismo, la ST encontró que la metodología de construcción de los documentos PISDA de estos

ocho municipios, “incluyó la identificación de 31 Unidades Básicas de Planeación, el desarrollo de 33 asambleas comunitarias y la sesión de 24 Comisiones Municipales de Planeación Participativa (...) vinculando 234 veredas, 3 resguardos indígenas y cerca de 3.000 representantes de comunidades” (CPEC, 2022).

La ST encontró que en el marco de la Hoja de Ruta Única —HRU— PDET³², la ART elaboró un capítulo de integración de las iniciativas PISDA, que contó con la participación de 107 delegados del PNIS durante las sesiones de validación y firma de la HRU. Este capítulo busca: (i) promover una mayor focalización de las iniciativas PISDA, al igual que mejorar el seguimiento a su implementación; (ii) separarlas de la implementación de las iniciativas PDET. La ST destaca la elaboración del capítulo de integración de las iniciativas PISDA, dado que, como señaló la ST en el undécimo informe, la “articulación entre los [diferentes planes] y los PDET ha sido muy baja” principalmente por el ritmo de implementación que ha sido mucho mayor en el caso PDET (Secretaría Técnica, 2022, p.11).

La ST señala que la implementación del PISDA se encuentra en atraso, debido que según el PMI, para 2022, el 100% del programa debería estar implementado, sin embargo, hasta la fecha de corte de este informe, solo el 46,8% de las iniciativas de desarrollo local formuladas cuentan con ruta de implementación activada. De igual forma, ninguno de los ocho pilares registra un 100% en la activación de rutas de implementación en sus iniciativas PISDA, siendo el pilar “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” el más avanzado con un 63,6% del total.

En la Bases del PND 2022-2026, el Gobierno dispone incorporar el monitoreo de “el avance en los PDET, el modelo de sustitución de cultivos ilícitos” (2022, p.33) dentro del SIPO; impulsar la implementación y sostenibilidad de la sustitución de cultivos ilícitos en medio de “la actividad agropecuaria nacional” (2022, p.115); además “se articularán los planes de reparación colectiva con otros procesos de planeación y acción institucional como los PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito” (2022, p.191) y plantea impulsar “los acueductos comunitarios y veredales en municipios PDET, ZOMAC” (2022, p.164). No obstante, dentro de las Bases del PND 2022-2026, no se establecen metas de sustitución,

³² Es un instrumento establecido por el Gobierno Nacional, que pretende una “articulación entre los Planes Nacionales Sectoriales -PNS- (Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral-PNRRI), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC-, Plan Marco de Implementación -PMI-, planes territoriales de desarrollo y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención -ZEII- (Secretaría Técnica, 2022, p.11)

erradicación, ni financiación de los proyectos correspondientes al PNIS y sus componentes.

Condiciones de seguridad

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

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

La ST encontró que se mantiene la concentración geográfica de los homicidios en los municipios que hacen parte de las subregiones PDET y en los municipios en donde se implementa el PNIS.

En los municipios PNIS, el homicidio disminuyó entre enero de 2021 y junio de 2022 en 104 casos (16%), al pasar de 656 casos a 552. Los homicidios en los ocho municipios PNIS que no son PDET aumentaron en cuatro casos (12%), al pasar de 37 casos en 2021 a 33 en 2022. En el caso de los municipios que hacen parte de las 16 subregiones PDET, pero no se implementa el PNIS, el homicidio aumentó en 100 casos (9%), al pasar de 1.075 homicidios en 2021 a 1.175 en 2021. En los municipios PNIS que hacen parte de las subregiones PDET, los homicidios se redujeron en 108 casos (17%), al pasar de 623 en 2021 a 515 en 2022. Pese a esta reducción, en lo corrido de 2022 los datos de la Policía Nacional registran en Colombia 6.600 homicidios, de los que 444, equivalentes al 8% del total nacional, han ocurrido en municipios PNIS, un nivel aún desproporcionadamente alto para la población de estas comunidades.

En los municipios que forman parte de las regiones PDET, las muertes por violencia política aumentaron entre 2021 y 2022 al pasar de 40 a 44. Además, las muertes por este tipo de violencia en los municipios en los que se implementa el PNIS aumentaron 10%, al pasar de 18 a 20 casos en este periodo pese a que en municipios PNIS, pero que no hacen parte de las subregiones PDET, no se registraran homicidios por hechos de violencia política en lo corrido de 2022.

La reducción de la violencia letal contra excombatientes se contuvo en lo corrido de 2022, pese a que en los municipios en donde se implementa el PNIS, el homicidio de esta población pasó de 13 a 9 casos entre 2021 y 2022, una reducción del 31%. En municipios en los que se implementa el PNIS pero no son parte de las regiones PDET, no se presentaron homicidios de excombatientes en 2021, mientras que en 2022 se presentó uno. Además, hubo una reducción del 21% en los homicidios de excombatientes a nivel nacional en 2022, al pasar de 28 en 2021 a 22, el nivel de violencia homicida contra esa población aún es extremadamente alto.

La ST encuentra que se contuvo la mejora en las garantías de seguridad para la implementación que se había reportado en el Décimo Informe de Verificación de la ST (2021), y del informe Territorial (2022) en los municipios donde se implementa actualmente el PNIS y en las 16 subregiones PDET. El riesgo para la población de las regiones PDET y PNIS continúa siendo crítico, principalmente en los municipios donde hay disputas violentas entre grupos armados por el control de tráfico de narcóticos y la explotación de rentas ilícitas, como en las regiones de Alto Patía – Norte del Cauca, Sierra Nevada – Perijá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Arauca. Este nivel de riesgo no es homogéneo en todas las zonas PDET; de hecho, el nivel de riesgo es mucho menor para la población de las regiones de Sur de Bolívar, Chocó, Montes de María, Sur de Córdoba y Sur de Tolima.

2.1.1. Conclusiones

En el periodo de observación, la ST reporta avances en la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del PNIS así como en la implementación del PAI familiar, principalmente en los componentes de proyecto productivos de ciclo corto e ingreso rápido y en autosostenimiento y seguridad alimentaria; los que han logrado cerca del 100% de implementación son los pagos en Asistencia Alimentaria Inmediata y Asistencia Técnica Integral. Sin embargo, la ST encontró atrasos significativos en la implementación de proyectos productivos con visión de largo plazo, que pondrían en riesgo la continuación del PAI familiar que depende de que las familias tengan fuentes alternativas de ingreso lícitas. La ST resalta la falta de mecanismos de información respecto a la implementación del PAI comunitario, pues no existen reportes públicos de programas específicos de desarrollo en el marco del A.F. Además, la ST sigue sin tener conocimiento sobre el avance de los compromisos de Guarderías infantiles rurales, dotación de comedores escolares, subsidios y créditos (AA.F. 4.1.3.6); los compromisos del PAI comunitario se encuentran en su mayoría no iniciados y con atrasos.

La ST reitera que el TPD sigue en retraso según lo establecido en el A.F. Desde la firma del Acuerdo, han sido presentados seis proyectos de ley, siendo el Proyecto

de Ley 055 de 2022 el más reciente. Sin embargo, no ha sido posible su reglamentación por parte del Congreso, pese a que este compromiso del A.F. debía ser cumplido el primer año de implementación por ser parte de las prioridades normativas (A.F. 4.1.3.4, p.97).

La ST registra que la “provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito” (A.F. 1.3.1) han mejorado, no obstante, persiste el riesgo para la población de las regiones PDET y PNIS, principalmente, en los municipios donde hay disputas violentas entre grupos armados por el control de tráfico de narcóticos y la explotación de rentas ilícitas. Incluso, se mantiene la mejora en las condiciones de seguridad para los excombatientes reportada en el anterior informe de la ST, y en términos de la violencia letal contra defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, activistas políticos o ambientales en los municipios en donde se implementa el PNIS (Secretaría Técnica, 2022, p.100).

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

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

I. Judicialización efectiva

La ST destaca la puesta en marcha del “Plan nacional de política criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal”, implementado mediante el CONPES 4089 de 2022 de política criminal que desarrolla lo contenido por el Plan Nacional de Política Criminal y su plan de acción aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal en julio de 2021 (Asuntos Legales, 8 de junio de 2022). Para la ST, este

documento está en correspondencia con lo dispuesto en el A.F., respecto al compromiso de poner en marcha una

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

En el periodo de monitoreo de este informe, la ST evidenció un aumento marginal en los resultados operacionales de la fuerza pública frente a la interdicción y detección de drogas: el número de incautaciones de estupefacientes aumentó en 0,68% durante el presente año, al pasar de 1.234.801 kilogramos (kg) en 2021 a 1.243.279 kg (Ministerio de Defensa, 2022). Entre las toneladas incautadas en 2022, se encuentran 671.013 kg de coca y 484.887 kg de marihuana y 87.379 kg de base de coca. Además, las embarcaciones incautadas se redujeron al pasar de 354 en 2021, a 351 en 2022 (Ibíd, 2022). Al cierre de este informe el Ministerio de Defensa reportó un aumento al final del año en materia de incautación de cocaína, con un total para el final del año que alcanzó máximos históricos y superó los 671.000 kilogramos incautados, la cifra más alta registrada en los últimos 12 años.

La ST identificó que durante el anterior Gobierno fueron extraditadas 717 personas por delitos asociados al crimen organizado, lavado de activos y el narcotráfico; según datos del Ministerio de Justicia, los principales países de destino fueron Estados Unidos, España, Argentina, Brasil y Ecuador (El Tiempo, 14 de julio de 2022). Desde el inicio de su mandato, el presidente Gustavo Petro ha firmado órdenes de extradición de al menos 17 personas a Estados Unidos, Argentina, España y Brasil (El Tiempo, septiembre 2022).

La ST no registró avances en correspondencia al A.F. respecto a la “ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (A.F., p. 121). Esto ocurre pese a que el gobierno de Estados Unidos afirmó que “perseguir a los dueños del narcotráfico implica un aparato de inteligencia capaz, y de eso, también, hablamos, del fortalecimiento de la inteligencia colombiana en la lucha contra el narcotráfico con un enfoque regional” (Presidencia de la República, 11 de octubre de 2022).

La ST no evidenció avances frente a las “estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización” (A.F. 4.2.). Además, la ST identifica retos para el acceso a la información para verificar “la creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y

comprender las dinámicas locales regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad” (A.F. 4.3.1), dado que no cuenta con ficha técnica en el SIPO y la Fiscalía no cuenta con datos abiertos sobre este compromiso.

Sobre estos asuntos, las Bases del PND establecen el redireccionamiento de “la política del Estado contra las diferentes formas del multictimen, ampliando el enfoque y haciendo énfasis en los nodos más importantes y estratégicos del sistema criminal” (DNP, 2022, p. 100), aspecto que para la ST, está en correspondencia total con el A.F aún cuando el documento no presenta indicadores al respecto. En total, la ST identifica tres elementos que van en correspondencia total con el A.F. con respecto a la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, No obstante, las Bases del PND no incluyeron indicadores y/o metas que permitan hacer seguimiento e identificar los logros, impacto y cumplimiento de estos aspectos.

El redireccionamiento de la política incluye “robustecer la articulación de las entidades que intervienen en las etapas de investigación y judicialización de las estructuras multictimen” que incluye a la Fiscalía General y a la Rama Judicial (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p.100). Así mismo, el redireccionamiento incluye llevar a cabo un diagnóstico de las

capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como de las capacidades de investigación criminal, judicialización y de la coordinación interinstitucional en su empleo, para afrontar de manera integral el multictimen, la corrupción y la convergencia entre ellos” (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p.100).

121

Además, las bases del PND señalan que en el marco de la paz total, el Gobierno nacional definirá las acciones para “la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de las estructuras multictimen” (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p.100. En este sentido, se estructurará “la estrategia de lucha del fenómeno de las drogas, en donde la actuación del Estado se concentrará en los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan dinero, extorsionan y se lucran de las actividades ilegales” (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p.100) a través de la interdicción de sustancias ilícitas y los insumos para su procesamiento, así como la destrucción de infraestructuras para su producción, y la erradicación forzosa de cultivos industriales.

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

Frente a la Estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio, el

nuevo Gobierno le ordenó a Sociedad de Activos Especiales “actualizar el inventario [de bienes], pues alguien incumplió la ley porque el inventario no está; eso implica una cadena de personas que en desarrollo de sus cargos institucionales han estado al frente y que por tanto deben ser investigados” (Presidencia de la República, 13 de octubre de 2022). En este sentido, el AF. dispone que

El Gobierno pondrá en marcha una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, que incluya recursos y los ajustes normativos e institucionales necesarios para cualificar y fortalecer las capacidades de las entidades del Estado competentes en materia de indemnización de activos, investigación y judicialización” (A.F. 4.3.2).

Respecto a la puesta en marcha por parte del Gobierno Nacional de “un proceso de mapeo del delito, en todos los niveles incluyendo el regional, que permita identificar los sistemas de financiación de las organizaciones de crimen organizado” (A.F. 4.3.2), la ST evidenció acciones en correspondencia parcial en su implementación, debido a la ausencia de mecanismos con alcance nacional. El Gobierno Nacional presentó en el segundo semestre de 2022 un estudio de estimación de la productividad en la Región del Putumayo – Caquetá en convenio con la Universidad del Rosario y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Este estudio identificó los sistemas de financiación de las organizaciones de crimen organizado, “así como la cadena de valor en todas sus etapas: cultivo, producción, tráfico, lavado de activos y delitos relacionados” (SIIPO, 2022).

122

Frente al compromiso de “la estrategia integral de lucha contra la corrupción” (A.F. 4.3.4), la ST identificó nulos avances en su implementación en correspondencia con el A.F., pese a que el Gobierno avanzó en identificar, analizar y evaluar los “principales riesgos de corrupción asociados a los eslabones del Sistema de Valor del Narcotráfico y se llevaron a cabo reuniones destinadas a revisar los riesgos de corrupción asociados a esta cadena de valor” con la participación de Policía Nacional, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, DIAN, Migración Colombia, Unidad de Información y Análisis Financiero, Sociedad de Activos Especiales, entre otras (Ministerio de Justicia, 2022).

La ST no registró avances en correspondencia con el A.F. frente al “ajuste normativo y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas” (A.F. p, 121). Además, persisten los rezagos de información para determinar los avances del “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”, que debía iniciar en 2017.

El documento de Bases del PND dispone que el sistema de administración de justicia priorizará acciones para la intervención de las redes de lavado de activos y

extorsión por su impacto a nivel territorial y en el ejercicio de los derechos de las personas (DNP, 2022, p. 100), lo que para la ST va en concordancia con lo dispuesto por el A.F. en este subtema. Además, respecto a la extinción de dominio, la Sociedad de Activos Especiales en articulación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), coordinarán “estrategias para impedir que el crimen organizado haga usufructo de estos activos y continúen siendo usados en sus redes de criminales” (DNP, 2022, p. 100).

III. Control de insumos

La ST identificó que el Gobierno implementó acciones en correspondencia al compromiso del A.F. de implementar una “estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores” (A.F. 4.3.3) con el inicio de diseño de la Estrategia en el componente de Comercio Exterior. Esta Estrategia se lleva a cabo mediante la adquisición de siete equipos RAMAN para el análisis forense de sustancias químicas controladas, drogas de uso ilícito y nuevas sustancias psicoactivas, en el marco del control y fiscalización (SIIPO, 2022).

Frente al compromiso de “diseñar protocolos especiales que permitan identificar usos, frecuencias y lugares de la demanda por insumos químicos” (4.3.3), la ST evidencia que su implementación se ha limitado al seguimiento de este tipo de sustancias a nivel nacional, sin la implementación de nuevos instrumentos, programas o estrategias. De hecho, durante el segundo trimestre de 2022, el Gobierno continuó con el desarrollo del plan operativo, el cual busca identificar los flujos comerciales desde y hacia las empresas autorizadas, y en dar seguimiento al análisis previo y al comportamiento administrativo de las empresas ubicadas en Norte de Santander y Nariño (SIIPO, 2022).

Respecto a la “propuesta de mecanismos que comprometan a las empresas importadoras, productoras y comercializadoras con medidas de transparencia y controles de uso final de insumos, que incluya una revisión de mecanismos actuales” (A.F. 4.3.3), la ST identificó que durante el periodo de monitoreo del presente informe, fueron suscritos acuerdos entre las autoridades nacionales con las empresas Brinsa S.A. y la Compañía Global de Pinturas SAS que van en correspondencia a lo dispuesto en el A.F. La ST no tiene información de los componentes de estos acuerdos.

IV. Proyecto de Ley sobre regulación del cannabis

En el Congreso se encuentran vigentes dos Actos Legislativos (AL 066 de 2022 y AL 002 de 2022 radicados ante la Cámara de Representantes) y un Proyecto de Ley (PL 108 de 2022) radicado ante el Senado, que pretenden regularizar el uso del

cannabis para mayores de edad. El PL 108 de 2022 está a la espera del primer debate en el Senado (Senado de la República, 2022), el AL 066 de 2022 fue aprobado en primer debate (Cámara de Representantes, 2022) y el AL 002 fue aprobado el pasado 13 de octubre en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes (Cámara de Representantes, 2022a).

El A.F. establece en el Punto 4 que “es necesario diseñar [...] alternativas que aborden el consumo con un enfoque de salud pública” (A.F., 2016, p. 99), y para la ST, los AL 066 y 022, al igual que el PL 108, están en concordancia, hasta el momento, con el A.F., dado que en su normativa reconocen que el consumo del cannabis como el de otras sustancias psicoactivas, son un asunto de salud pública y que por consiguiente debe ser abordado desde esta perspectiva por el Estado. Sin embargo, presentan inconvenientes en materia de delimitación y definición de los beneficiarios, dado que no hacen mención sobre quiénes podrán cultivar cannabis y el límite de hectáreas cultivadas. El PL 108, si bien hace mención sobre los “pequeños productores y cultivadores de cannabis de uso adulto” (Senado de la República, 2022), no delimita quiénes serán reconocidos dentro de esta categoría ni el número de hectáreas cosechadas, tan solo incluye que “las autoridades [...] establecerán las condiciones por las cuales se considerará que un licenciatario para el cultivo de cannabis para uso adulto sea considerado pequeño productor y cultivador” (Senado de la República, 2022). Este proyecto está por lo anterior en concordancia con lo establecido en el A.F. y su aprobación representaría un avance en el cumplimiento.

V. Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales

La ST identificó que el nuevo Gobierno ha llevado a cabo acciones en correspondencia parcial al compromiso de implementar una “Conferencia internacional de la ONU para reflexionar sobre la política contra las drogas” que tiene como responsable a la Cancillería. El A.F. dispone respecto a este tema que:

En el marco del final del conflicto y con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas, el Gobierno Nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia (A.F. 4.3.5).

El presidente Gustavo Petro en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año en curso, dijo “demando desde aquí (...) acabar con la irracional guerra contra las drogas” (General Assembly of the United

Nations, 2022). Además, el presidente le solicitó en agosto pasado a la Comunidad Andina de Naciones convocar a una conferencia regional “para discutir la política de drogas, evaluarla, sopesarla con los números” (Presidencia de la República, 29 de agosto de 2022), en el marco de la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino. Hasta el momento, la ST desconoce información sobre el trámite de esta Conferencia por parte del Gobierno Nacional y tampoco registra una petición del Gobierno ante la Asamblea General, para llevar a cabo la conferencia internacional sobre la política contra las drogas.

Frente a este compromiso, la Cancillería reportó que en marzo de 2017 el Gobierno Nacional llevó a cabo el evento especial “La etapa de Posconflicto en Colombia y las estrategias para abordar los cultivos ilícitos” en el marco del 60 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en Viena, Austria (SIIPO, 2022), sin embargo para la ST este evento tuvo una correspondencia parcial con lo dispuesto por el A.F. Este evento contó con la participación de la Presidenta del 60 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Bente Angell-Hansen, del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Yury Fedotov (Ibid).

El documento de Bases del PND señala que buscará potenciar los mecanismos de cooperación multilateral para “identificar, afectar y desarticular las redes transnacionales del multi crimen y afrontar de manera articulada los retos comunes que estas representan” (DNP, 2022, p. 100). Además, este documento establece que se formulará una “nueva agenda internacional de drogas de corto y mediano plazo orientada a liderar el cambio del enfoque global basado en la guerra contra las drogas” (DNP, 2022, p. 100).

2.2.1. Conclusión

La ST encontró que para el subtema de Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, la implementación se encuentra en **correspondencia parcial** a lo dispuesto por el A.F., debido a que los eventos de implementación recopilados en el periodo de monitoreo correspondiente, no representan el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. para este compromiso. Los principales avances se limitan, a la puesta en marcha del Plan Nacional de Política Criminal que espera promover la alternatividad penal, que incluye la reducción del uso de la detención preventiva y establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido con sus condenas.

La ST reconoce los avances en la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos con la participación del sector privado, que incluso tuvo incidencia internacional. Así mismo, hubo diversos

esfuerzos internacionales para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, como la Estrategia Subregional, que contó con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización.

La ST registró un aumento marginal (0,68%) en los resultados operacionales de la fuerza pública frente a la interdicción y detección de drogas en 2022, al pasar de 1.234.801 kilogramos (kg) de estupefacientes incautados en 2021 a 1.243.279 kg. El número de kg de cocaína incautada (671.013) es la cifra más alta en materia de incautación de cocaína de los últimos 12 años.

Sin embargo, la ST verificó escasos avances en términos de estrategias territoriales de investigación y judicialización, así como en la ejecución de la estrategia integral de lucha contra la corrupción. La ST resalta la existencia de dos actos legislativos y un proyecto de Ley que tienen como objetivo regularizar el uso del cannabis para mayores de edad; estos a su vez están en concordancia con lo establecido en el A.F. en materia de asumir el consumo de sustancia psicoactivas con un enfoque de salud pública y en caso de aprobarse representa un avance en el cumplimiento del A.F. Además, en lo relativo a la puesta en marcha de los ajustes normativos para fortalecer la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas (A.F. p, 121), también persisten los rezagos de información para determinar los avances del “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (A.F. p, 121), que debía iniciar en 2017.

2.3. Tema 3: Desminado humanitario

La descontaminación del territorio de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones sin Explotar, 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 está 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.

El A.F. dispone en este tema que “en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas en el territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F., 2016, p. 69). En este sentido, el A.F. establece que los programas especiales de desminado humanitario sean una opción para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil (3.2.2.6), además de brindar garantías

de no repetición, al priorizar los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno (A.F. 4.1.3.1).

2.3.1. Análisis

La ST evidenció que a nueve meses de 2022, persiste la contaminación por MAP y MUSE en el territorio nacional, pese a una reducción del 18% de incidentes por MAP y MUSE frente a las registradas en 2021, según cifras de Descontamina Colombia, al pasar de 73 afectaciones a 62 (Descontamina Colombia, 2022). En lo corrido del año, se han registrado 73 víctimas por este tipo de incidentes a nivel nacional, un 35% inferior al mismo periodo de 2021, con 112 casos, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

En lo corrido de 2022, el 3% de los municipios del país (31 de 1.121) registra eventos por MAP y MUSE en el país (Descontamina Colombia, 2022). Los municipios con más incidentes por este tipo de artefactos explosivos fueron Tumaco (8), Roberto Payán (6) en Nariño; Argelia (3), Balboa (3), El Tambo (3), en Cauca y Valdivia, Antioquia (2).

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reportó un aumento del 24% en 2021 frente al número de víctimas reportadas en 2020, al pasar de 392 a 486 víctimas (208 de minas antipersonal y 278 de otros artefactos explosivos), de las cuales 50 personas murieron. El CICR informó que el número de víctimas registradas en 2021 fue el más alto de los últimos cinco años. Según el CICR, los accidentes ocurridos durante el periodo de monitoreo de la ST ocurrieron en 69 municipios del país, sin precisar la ubicación geográfica.

127

Avances en el desminado humanitario

Con corte al 30 de septiembre de 2022, el 79% de los municipios del país están libres de MAP y MUSE (889 de los 1.122 municipios) según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; 17 municipios más que los reportados en el anterior informe por la ST (875). En estos municipios no hay exposición al riesgo de seguridad o riesgo humanitario asociado a este tipo de artefactos. Pese a este avance, la ST destaca que no existe información desagregada que permita identificar el avance a lo largo del tiempo de este tipo de actividades humanitarias en el país.

El 9% de los municipios del país están en intervención de descontaminación (99 municipios): los departamentos que más concentran municipios en intervención son Antioquia (21), Caquetá (10), Meta (10), Valle del Cauca (8), Putumayo (7) y Bolívar (5). En municipios como El Paujil, Florencia y Puerto Rico, Caquetá; Puerto

Leguízamo, Putumayo y en Rioblanco, Tolima, este tipo de actividades han sido suspendidas por razones de seguridad (Descontamina, 2022).

Frente a las labores de Humanicemos DH, finalizó la segunda fase de fortalecimiento de las capacidades de esa organización con el apoyo del Fondo Europeo para la Paz de la Unión Europea, y el Servicio de Acción Contra Minas de las Naciones Unidas. En total, en el marco de estas actividades de tipo humanitario, 13.868 metros cuadrados de tierra han sido entregados libres de sospecha de minas antipersonal y se planea la entrega de cinco áreas más en La Montañita, Caquetá que suman más de 8.400 metros cuadrados (Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, 2022). Además, al menos 1.724 personas han asistido a talleres de Educación en el Riesgo de Minas con el objetivo de evitar nuevos accidentes con artefactos explosivos (Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, 2022). Estos avances representan un cumplimiento del A.F., en la medida que los ex integrantes de las FARC llevarán a cabo “contribuciones concretas a la reparación de los daños causados” mediante, entre otras acciones, aquellas “que podrán incluir la limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, AEI, MUSE o REG” (A.F., 2016, p. 179).

El documento de Bases del PND establece actualizar la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal para permitir La atención de las necesidades de las comunidades y territorios afectados actualmente por la presencia de MAP y de MUSE, y facilitar la implementación de otras políticas y programas para la construcción de paz (DNP, 2022. p. 30).

128

En el pasado informe, la ST identificó como oportunidad de mejoramiento la relevancia de revisar los criterios de priorización de las labores de desminado en el país, priorizando los municipios con mayor número de víctimas por incidentes y eventos por MAP y MUSE (ST, 2022, p. 139). Para la ST las labores de desminado humanitario que se llevan a cabo a nivel territorial, no coinciden con las regiones con mayor número de eventos e incidentes por este tipo de artefacto en lo corrido de 2022 (ST, 2022, p. 139)).

2.3.2. Conclusiones

La ST reporta la implementación oportuna en la descontaminación de este tipo de artefactos en el país, si se tiene en cuenta que los países miembros de la Convención de Ottawa, aprobaron extender el plazo para la descontaminación de los territorios afectados por MAP y MUSE hasta el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, la ST reitera que el principal obstáculo es el aumento reciente en el número de víctimas por accidentes y/o incidentes, que indica una mayor instalación de este tipo de artefactos por parte de Grupos Armados Organizados. Frente a los avances reportados en el periodo de monitoreo, la ST destaca que a nivel regional,

la descontaminación continúa avanzando en correspondencia con lo establecido en el A.F. en términos de: dar prioridad a las zonas de riesgo, a las zonas PDET, y dar prioridad a los territorios de población étnica.

2.4. Enfoques transversales de género y étnico

2.4.1. Enfoque Étnico

El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas, las cuales buscan garantizar: (i) la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS; (ii) la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural y cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza en territorios étnicos; y (iv), la devolución y restitución de Tierras de distintas comunidades indígenas (A.F., 2016, p. 208).

La ST registra que las cifras de la sustitución de cultivos ilícitos no han sido actualizadas por parte del Gobierno Nacional ya que, como la ST señaló en su informe de agosto del 2022, de las 99.097 familias vinculadas al PNIS, 21.299 familias se encuentran ubicadas en territorios étnicos: 8.837 en Resguardos Indígenas y 12.462 Consejos Comunitarios (CPEC, 2022. p. 18-19). La CPEC aclaró que la información registrada corresponde a coordenadas donde se implementan las actividades de seguridad alimentaria, huertas caseras o proyectos productivos, sin embargo, no cuenta con una caracterización demográfica de la población en dichos territorios, por lo que no es posible conocer la cifra de familias de pertenencia étnica vinculadas al programa y, debido a la ausencia de lineamientos y protocolos definidos, hay “situaciones complejas para la implementación del PNIS, como es la atención a la población étnica sin protocolos diferenciales definidos” (CPEC, 2022 p. 12). Con el propósito de salvaguardar los derechos territoriales de los pueblos étnicos, “la DSCI adelanta gestiones para determinar la condición poblacional o de pertenencia étnica para proceder de conformidad, con la implementación del enfoque diferencial étnico en el PNIS” (Ibíd. p. 18.).

En relación a la implementación de los PAI, 19.276 familias ubicadas en territorios étnicos recibieron pagos por la AAI; 19.019 familias son beneficiarias de la Asistencia Técnica; 17.070 familias han recibido bienes o insumos para los proyectos de huertas caseras; 12.471 familias se han visto beneficiadas por el apoyo para la gestión de los proyectos productivos; y 310 familias se han vinculado como gestores comunitarios (CPEC, 2022. p. 14-15).

La UNODC señaló que, la erradicación manual de cultivos ilícitos “tuvo que interrumpirse por decisión judicial de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior

del Distrito Judicial de Pasto, que ordenó la suspensión total de toda actividad de erradicación de cultivos ilícitos” (UNODC, 2022, p. 51) en los territorios colectivos de comunidades negras y en los resguardos indígenas del departamento de Nariño.

En cuanto al Desminado Humanitario, la ST encontró que en lo corrido del segundo semestre de 2022, se han llevado a cabo 28 operaciones militares de desminado en territorios étnicos, en las que se desactivaron 71 MAP y MUSE (Descontamina, 2022). Si bien la CPEC señala que “el 100% de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico” (CPEC, 2022, p. 4), la ST resalta su preocupación frente a dos eventos registrados por la ONIC: la muerte de un indígena Awá el pasado 4 de octubre por la explosión de una MAP; y el confinamiento, desde el 21 de septiembre, de 65 familias de la comunidad indígena de Chuscalito y Playa India en el municipio de Quibdó, Chocó “por la incursión, amenaza, instalación de MAP y enfrentamientos de grupos ilegales” (ONIC, 2022).

2.4.2. Enfoque de Género

La ST identificó que en el marco del documento “Lineamientos generales con enfoque diferencial de mujer género, ambiente y étnico para la implementación de iniciativas PDET Sustitución” de la DSCI, de las 1.444 iniciativas PISDA, el “29% cuenta con Etiqueta de Género y Mujer Rural; de las cuales, 13 iniciaron su ruta de implementación durante la vigencia 2021” (CPEC, 2022, p.23) y fueron priorizadas para los departamentos de Cauca, Guainía, Nariño, Valle del Cauca y Vichada (Ibíd, 2022, p.23).

Además, la ST señala que fueron financiados tres proyectos con enfoque de género con mujeres como titulares, con una inversión de US\$ 5.4 millones, para cerrar las brechas de género, enfocándose en “reducción de su vulnerabilidad, agronegocios inclusivos, comercialización y autonomía económica”, en los departamentos de Caquetá, Catatumbo, Cauca, Meta y Putumayo (CPEC, 2022). Sin embargo, al igual que lo mencionó la ST en su Undécimo informe, se mantiene ausente la inclusión de población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Asimismo, como lo señaló la ST en su décimo informe, en abril de 2021 fue implementado el Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, el cual presenta “acciones transversales para contribuir a la reducción de las brechas de género presentes en la ruralidad” (ART, 2022). Este protocolo incluye “dos estrategias de prevención frente a las expresiones discriminatorias en razón de género: un enfoque

sobre las violencias basadas en género y un plan de articulación de acciones para reforzar seguridad para líderes y lideresas” (Ibíd, 2022). Sin embargo, se mantiene la advertencia que ha hecho la ST en sus últimos informes, sobre la ausencia de mecanismos claros y concretos que permitan identificar: las condiciones de vida de población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, el número de iniciativas que han puesto en marcha, y hacer seguimiento al impacto de estas.

En relación al eje de análisis “autonomía económica y acceso a activos” que retoma el Protocolo de Género del PNIS (ART, 2021), la ST destaca que a octubre de 2022: 28.696 familias con mujeres titulares recibieron Asistencia Técnica Integral; 25.051 familias con mujeres titulares iniciaron su proyecto productivo; y 2.884 mujeres recolectoras fueron contratadas como gestoras comunitarias (DSCI, 2022, p.12).

Dentro del eje “Participación en los escenarios de poder y toma de decisión” del Protocolo de Género, la ST resalta que la DSCI llevó a cabo “seis Talleres de Género en los departamentos de Arauca, Antioquia, Cauca, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca donde [se priorizó] la Participación Política de las mujeres en procesos de sustitución. No obstante, la ST resalta que sigue presente la ausencia de población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

131

En materia de mujeres vinculadas al PNIS, la ST encontró que hubo un aumento de 0,2% frente al undécimo informe publicado por la ST (de 35.834 mujeres a 35.902). Además, en relación a la participación de mujeres en el PNIS, “27,25% del total de integrantes, delegados y delegadas y representantes de las comunidades” son mujeres (344 frente a 918 hombres) (DSCI, 2022, p.11). Sin embargo, tal como lo menciona la DSCI “este resultado no es suficiente y se recomienda continuar con el impulso de las acciones [...] para lograr una participación de mujeres equivalente, al menos, a la titularidad femenina del PNIS (36%)” (Ibíd, 2022, p.11).

La ST identificó que durante la vigencia del 2021, el Ministerio de Salud llevó a cabo 12 estrategias con el objetivo de “disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (SIIPO, 2022a), representando un cumplimiento del 37,5% frente a la meta propuesta para 2021 (32 estrategias); no hay información para la vigencia de 2022. Sin embargo, la ST señala que no se presenta información desagregada a nivel territorial y a nivel poblacional sobre las estrategias, impidiendo la identificación, especialmente, del impacto que las estrategias puedan tener sobre la comunidad LGBTI.

En relación a la implementación de los Planes de Atención Inmediata, la ST encontró que: 28.238 mujeres han recibido pagos en el marco de Asistencia Integral Inmediata, que representa el 39% del total de beneficiados (71.791); 28.514 mujeres han recibido servicios de Asistencia Técnica Integral (37%); 25.996 mujeres son beneficiarias de proyectos de huertas caseras (37%); 23.042 mujeres son beneficiarias de proyectos productivos, especialmente en líneas productivas de café, cacao y sistemas silvopastoriles (38%); 2.680 mujeres recolectoras han sido contratadas como gestores comunitarios (36%) (CPEC, 2022, p.15). La ST considera que no se está teniendo en cuenta el concepto de género en su totalidad, dado que la gran mayoría de los programas que reportan implementación del enfoque de género, se limitan a desagregar la población beneficiaria en hombres y mujeres, excluyendo a las poblaciones con identidades de género u orientaciones sexuales diversas.

2.5. Oportunidades de mejoramiento

Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- Para asegurar la sostenibilidad del PNIS y reducir el riesgo de que las familias retornen a la siembra de cultivos de uso ilícito, se requiere acelerar la implementación de proyectos productivos de largo plazo.
- Para cumplir con los compromisos en materia de lucha contra las drogas ilícitas y en materia ambiental en el A.F. es necesario acelerar la erradicación en los Territorios para la Conservación y la implementación de los contratos de derechos de uso.
- Para avanzar en el compromiso de la lucha contra las drogas ilícitas, es necesario definir la continuidad y necesidades de financiación para los proyectos de sustitución del programa Hecho a la Medida.
- Para cumplir con el compromiso de impulsar el acceso a la información y facilitar el acceso a oportunidades laborales, mayor seguridad alimentaria, acceso básico a salud, y programas de superación de la pobreza, es necesario acelerar la implementación del PAI comunitario que contempla estos compromisos y presenta atrasos.
- Para cumplir con lo estipulado en el A.F. y reglamentar el marco legal al que los pequeños cultivadores y cultivadoras se puedan acoger, se requiere establecer la reglamentación del TPD.
- Con el objetivo de comenzar con la ejecución de las iniciativas PISDA,, se requiere acelerar la activación de sus rutas de implementación
- Para llevar a cabo la caracterización de las familias que hacen parte del PNIS, implementar un enfoque diferencial étnico en el programa.

- Finalmente en este punto, el nuevo Gobierno tiene la oportunidad de hacer una revisión de las metas e indicadores de cumplimiento en el el PMI asociadas a este punto, en la medida que varios de los indicadores que ya se dan por cumplidos en anteriores administraciones gubernamentales, es necesario que sean revisados y renovados o reabiertos, pues no se trata de compromisos que no se agoten en un solo evento de cumplimiento como la ha señalado en el pasado la ST en sus informes de forma reiterada, como la Campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada) o la Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

- Para evaluar el estado de implementación de este Punto, es necesario contar con las fichas técnicas en el SIPO de los indicadores que faltan, especialmente de los relacionados con el subtema de judicialización efectiva.
- El nuevo Gobierno tiene la oportunidad de hacer una revisión de las metas asociadas a este tema en el PMI, en la medida que varios de los indicadores que ya se cumplieron podrían renovarse como compromisos que no se agoten en un solo evento.

●

133

Desminado humanitario

- Avanzar en los mecanismos para el suministro de información, por parte de excombatientes de las FARC sobre los territorios afectados por MAP, AEI, MUSE o restos explosivos de guerra.
- Como ya lo señaló esta ST en su Octavo Informe de Verificación, fortalecer la puesta en marcha de actividades encaminadas a la limpieza y descontaminación del territorio como Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador y Reparador en el marco de las decisiones de la JEP, según lo dispuesto previamente por la Ley 1957 de 2019.
- Es relevante revisar los criterios de priorización de las labores de desminado en el país, priorizando los municipios con mayor número de víctimas por incidentes y eventos por MAP y MUSE, en el marco de la actualización de la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal propuesta por el nuevo gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 002 de 2022. POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2022-09/5%29%20PAL%20002-22%20Textaprobcom.docx>
- Acto Legislativo 066 de 2022. POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 49, 287 Y 317 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZARÁ EL USO DE CANNABIS PARA MAYORES DE EDAD Y SE ASIGNAN TRIBUTOS A FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, DISTRITOS Y DEPARTAMENTOS. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2022-10/9%29%20PAL%20066-22%20Textaprobcom.docx>
- ART (2022). Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=666>
- Asuntos Legales (8 de julio de 2022). Aprueban el Conpes que establece el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/aprueban-el-conpes-que-establece-el-plan-nacional-de-politica-criminal-2022-2025-3379457>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (11 de octubre de 2022). El confinamiento más largo: campaña del CICR en Colombia. https://www.icrc.org/es/document/colombia-confinamiento-mas-largo-artefactos-explosivos-dih?utm_source=twitter&utm_medium=social&linkId=100000155250892
- Comité Internacional de la Cruz Roja (24 de marzo de 2022). Los artefactos explosivos en Colombia: un peligro latente. <https://www.icrc.org/es/colombia-artefactos-explosivos-peligro-latente-2022>
- Congreso de la República. (2022) No enreden la paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. https://angelicalozano.co/wp-content/uploads/2022/07/883ff8_ad0af9d45a184baa8a31e8bbc1b6c6db_compressed.pdf
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (30 de junio de 2022). Avanza sustitución. https://drive.google.com/file/d/1G2jaZ6ixDj8kVk5_ispZ8vZsZ-A0tY1_/view
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 'Colombia Potencia Mundial de la Vida' 2022-2026. https://drive.google.com/file/d/113Q7gbUnlFZysZeKeoeU10-F2jm5WqOm/view?usp=share_link

- Descontamina Colombia. (2022). Datos abiertos: registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas>
- El Tiempo. (14 de julio de 2022). Iván Duque extraditó 717 personas en su Gobierno, 622 son colombianos. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/ivan-duque-extradito-717-personas-en-su-gobierno-622-son-colombianos-687224>
- General Assembly of the United Nations. (2022). Discurso Asamblea General de las Naciones Unidas . Gustavo Petro. Vengo uno de los tres países más bellos de la Tierra. https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/77/co_es.pdf
- Ministerio de Defensa (2022). Logros de la Política de Defensa y Seguridad. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Avance_Politica_Defensa_Seguridad.pdf
- Plan Marco de Implementación (2017). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Proyecto de Ley 055 de 2022. Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos%20/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2022-2023/PL-055S-2022-TRATAMIENTO-PENAL-DIFERENCIADO-PARA-PEQUENOS-AGRICULTORES.pdf>
- Proyecto de Ley 108 de 2022. Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2022-2023/PL-108S-2022.pdf>
- Resolución No. 56 de 2020. Por medio de la cual se adopta un documento técnico de soporte para el “desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica”. <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/03/10.-Otros-Anexos-0721FCP.pdf>

- Secretaría Técnica del componente Internacional de Verificación. (2022) Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.
https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd_process_download=1&download_id=1184
- Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (14 de julio de 2022). Comunicado de Prensa: Concluye proyecto de reincorporación que entrenó y empleó a firmantes del Acuerdo de Paz en labores de acción contra minas. <https://www.unmas.org/en/comunicado-de-prensa-concluye-proyecto-de-reincorporacion-que-entreno-y-empleo-firmantes-del-acuerdo>
- SIIPO (2022) Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VBHycawSZwAbcYqPrq57>
- SIIPO (2022a) Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0 <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UAzgcaxJFheKrbNq>
- Sinergia. (2022). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1486/5838>
- Sinergia. (2022a). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1437/5673>
- UNODC. (2022). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf

Punto 5 – Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

1. Presentación

El Punto 5 sobre las víctimas del conflicto está compuesto por tres ejes temáticos: el primero corresponde al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR–(5.1), en el que se dispone a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–(5.1.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–(5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–(5.1.2) y las Medidas de Reparación Integral para las víctimas del conflicto armado (5.1.3). El segundo eje temático responde al Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos (5.2) y, el tercero, incluye un Acuerdo complementario sobre el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (5.3).

Tras los primeros 100 días del nuevo periodo presidencial, en este Duodécimo Informe la ST considera pertinente **hacer un rastreo por los diferentes subtemas del Punto 5 del A.F. con el propósito de observar las principales medidas adoptadas por el SIVJNR y Gobierno nacional en función de la implementación en este periodo**, así como las discusiones alrededor de la adopción del Plan Nacional de Desarrollo.

137

En relación con la CEV se exploran los avances de la entidad durante este periodo, los desafíos en la socialización del Informe Final y las oportunidades que se presentan con la incorporación de las recomendaciones en las políticas públicas, particularmente, para el cumplimiento del A.F. Frente a la UBPD el informe indaga por los retos actuales de la entidad en el contexto de un nuevo gobierno y, respecto a la JEP, la ST concentra su observación en la apertura de macro casos y en los alistamientos para la aplicación de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador y Sanciones Propias –TOARS–. En materia de reparación, la ST indaga por las medidas tomadas por el nuevo gobierno para adelantar la implementación del A.F., considerando las dificultades ampliamente registradas por los entes de control y esta ST; finalmente, en materia de las garantías de los DDHH, se aborda el estado actual del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos –PNADDHH–.

2. Análisis temático

Son múltiples las expectativas existentes en el inicio del periodo presidencial (2022-2026), en particular, por los anuncios del nuevo primer mandatario que han

manifestado su compromiso con la implementación del A.F. Si bien las entidades creadas en el marco del SIVJNRN tienen plena autonomía e independencia del ejecutivo, el relacionamiento con este es necesario en materia presupuestal y en términos de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, la política pública sobre reparación integral, promoción y garantía de los DDHH depende exclusivamente del Gobierno nacional, por lo que las disposiciones del ejecutivo al respecto son decisivas para la correcta implementación de este compromiso del A.F.

Con esta perspectiva, en primer lugar, el informe aborda los avances y retrasos en la implementación de cada uno de los subtemas que componen el punto 5 y los enfoques de género y etnia, transversales a los compromisos. En segundo lugar, la ST analiza los aspectos priorizados para este informe doce. En tercer lugar, presenta las principales conclusiones y calificaciones relacionadas con la verificación de los aspectos analizados. En cuarto lugar, se plantean algunas oportunidades de mejoramiento derivadas de este análisis.

2.1. Tema 1: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1)

La ST destaca la publicación del IF “Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”³³ y sus recomendaciones; la realización de reconocimientos de responsabilidades que se encontraban en proceso; la constitución del Comité de Seguimiento y Monitoreo –CSM–³⁴; el desarrollo e implementación del sistema de información –

³³ El Informe está compuesto por 13 capítulos, los cuales no tienen un orden específico para su lectura: “No matarás”, que contiene la narración histórica de la guerra en la que se amplía y explica su contexto; “Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas” en el que se presenta el panorama de los hechos criminales cometidos durante la guerra; “Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado” que relata en 14 volúmenes lo que sucedió en las regiones; “Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias” que narra los impactos de las víctimas y los diferentes actores del conflicto armado; “Cuando los pájaros no cantaban. Historias del conflicto armado en Colombia” que es un documento testimonial. Como desarrollo del enfoque diferencial hay cuatro tomos adicionales: “Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia”; “Mi cuerpo es la verdad Experiencias de mujeres y de personas LGBTIQ+ en el conflicto armado”; “No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado”; y, “La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”. El Informe también contiene una “Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, un documento denominado: “Hallazgos y Recomendaciones”, un texto sobre constancias y aclaraciones de los comisionados y los anexos.

³⁴ “El Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión (CSM) creado por el Decreto Ley 588 de 2017, en su artículo 32, tiene como objetivo el seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones para la no repetición del conflicto armado incluidas en el informe Final de la Comisión. El CSM entró en funcionamiento luego de la publicación del Informe

SIM– que dio soporte y apoyo a la investigación; la terminación de las actividades relativas al Archivo de Esclarecimiento y la ejecución de la estrategia pedagógica sobre el legado, junto al proceso de articulación y coordinación con las entidades del Sistema Integral para la paz para que continúe con el trabajo de sostenibilidad del legado (CEV, 2022) En el mes de julio la entidad presentó su último informe de rendición de cuentas en el que hizo un balance general de su trabajo durante el primer semestre de 2022³⁵ en materia de presupuesto, gestión y cumplimiento de objetivos estratégicos, entre ellos, el de esclarecimiento de la verdad (CEV, 2022).

Es importante señalar que, tras algunos meses de incertidumbre, mediante el Acuerdo 05 de 25 de agosto de 2022, la CEV decidió implementar un modelo mixto de administración de su archivo. Le entregó la titularidad del Archivo a la JEP -como patrimonio documental de la Nación- y recomendó que el Archivo General de la Nación fuera la entidad administradora y de custodia para las labores de conservación, preservación, protección, seguridad y acceso. En atención a lo anterior, la JEP, la CEV y el Archivo General de la Nación firmaron el Convenio Marco interadministrativo No. 682 de 2022 para aunar esfuerzos humanos, técnicos y administrativos en la dirección, preservación, custodia, máxima divulgación y difusión del Fondo Documental de la CEV, el pasado 26 de agosto de 2022. Cabe señalar que la JEP, como titular del dominio del Fondo Documental, puede suscribir otro tipo de contratos o convenios con este fin. A su vez informaron que la navegación de la plataforma digital transmedia será posible de “manera permanente y a perpetuidad” bajo la licencia otorgada a la Universidad de Notre Dame, y reposará una copia de seguridad encriptada de todos los archivos en poder del Estado Suizo. Mediante el Acuerdo 07 se declaró de dominio y uso público el

Final el 28 de junio de 2022. Mediante Resolución No. 019 del 26 de abril de 2022 se creó este Comité que tendrá una duración de siete años y está compuesto por siete personas que ejercerán sus funciones ad honorem i) Armando Wouriya Valbuena, secretario de la Instancia Especial del Alto Nivel de los Pueblos Étnicos; ii) Julia Eva Cogollo, líder afro de la Ruta Cimarrona del Caribe; iii) Dorys Ardila Muñoz, exiliada y miembro del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; iv) Esther Marina Gallego, coordinadora de la Ruta Pacífica de las Mujeres; v) Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); vi) Wilson de Jesús Castañeda, director de Caribe Afirmativo; y vii) Angelika Rettberg, docente investigadora en temas de conflicto armado y construcción de paz, profesora del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Al tiempo, se nombró secretario técnico a Antonio Madariaga, ex asesor de la CEV. Los recursos para el funcionamiento de este Comité serán administrados por la JEP. A continuación, se encuentra la información al respecto y se podrán consultar las publicaciones del mismo”.

³⁵Para este último tramo la CEV definió tres procesos estratégicos: “1) finalización y producción del Informe Final, 2) preparación, ambientación y entrega del Legado y 3) publicación y entrega del Informe a la sociedad, así como proponer acciones estratégicas y concretas para su acompañamiento y respaldo en este periodo y para la sostenibilidad del legado” (CEV, 2022)

Informe Final (CEV, 2022). Finalmente, el Presidente de la República nombró al exsecretario general de la entidad, Mauricio Katz García, como agente liquidador (El Espectador, 2022).

Durante este periodo se desarrollaron numerosos eventos en interior y exterior del país para presentar los capítulos del IF. También se realizaron jornadas de reconocimiento y agradecimiento a las comunidades, las víctimas, actores implicados, comisionados y comisionadas. El presidente electo de la República, Gustavo Petro, participó durante el Acto Público de presentación del Informe y se comprometió a implementar las recomendaciones (CEV, 2022). Al respecto Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, rindió homenaje el día de la presentación del IF de la CEV a las víctimas “cuyo valor y persistencia fueron la base para la creación de la Comisión” (Oficina de Derechos Humanos de la ONU, 2022).

2.1.1. Aspectos priorizados: socialización del Informe Final e incorporación de las recomendaciones en política pública

La ST identifica algunos desafíos centrales en el proceso de socialización del IF de la CEV e identifica las posibilidades de incorporación de las recomendaciones en las políticas públicas de carácter nacional.

140

a. Socialización del IF

Sin agotar las reacciones que ha habido ante la presentación del Informe Final y sus recomendaciones, la ST identifica algunas controversias por su particular resonancia nacional:

- *El uso del IF en colegios.* Ante el anuncio de enviar el Informe a las instituciones educativas realizado por el ministro de educación, el partido Centro Democrático arremetió ante esta posibilidad y anunció la creación de un informe alternativo. Se insistió en la opacidad de los análisis y conclusiones de la CEV y se planteó la inconveniencia de tratar estos temas con niños y niñas³⁶.
- *El debate político sobre los contenidos del IF en el Congreso de la República.* Tras la presentación de los hallazgos y recomendaciones por parte del presidente de la

³⁶ En concreto, el ex comisionado Carlos Ospina, mayor (r), señaló en medios de comunicación que “es una aberración mostrarle eso a los niños porque psicológicamente los estamos afectando y estamos haciendo una acción con daño” (blu radio, 2022), mientras que el expresidente Uribe Vélez anunció que “Por pedido de muchas personas el Centro Democrático publicará una Cartilla Alternativa ¡Cuál Verdad!, en cuya elaboración participan organizaciones de víctimas, ONGs y personas de otras tendencias políticas” (El Tiempo, 2022). Este sector político ha sido insistente en manifestar que “no es apropiado que se establezcan verdades definitivas o dogmáticas sobre el conflicto y sus actores, ya que son múltiples las versiones que hay sobre los hechos (...)” (Voz de América, 2022).

CEV, Francisco de Roux S.J., algunos congresistas del partido Centro Democrático manifestaron su inconformismo con los contenidos del documento porque, desde su perspectiva, no reflejan realmente los sucesos del conflicto. Para otros parlamentarios, por el contrario, el informe y el trabajo de la comisión es valioso para conocer las causas, características y consecuencias del conflicto, e invitaron a su estudio y reflexión. (El Tiempo, 2022)(infobae, 2022).

- *La verdad que sigue sin conocerse.* Días después de la presentación del IF, el presidente de la CEV señaló que le hubiese gustado tener mayores acercamientos con algunos sectores como el empresariado y avanzar más con los militares; sin embargo, primó la desconfianza sobre la Comisión y sus comisionados (El Espectador, 2022), impidiendo mayores avances con estos sectores en el esclarecimiento de la verdad y el reconocimiento de responsabilidades.
- *La otra verdad.* Semanas después de la presentación del IF, el excomisionado, Mayor (r) Carlos Guillermo Ospina publicó ocho capítulos sobre lo que considera personalmente como la verdad del conflicto armado; algunos dedicados a presentar la visión de la Fuerza pública³⁷ (El Espectador, 2022). Se trata de un intento para construir y desvirtuar a la CEV con una narrativa contrapuesta.
- *Sobre la calidad o no de “Política de Estado” de los “Falsos positivos”.* Produjo malestar en algunos sectores la afirmación del presidente de la CEV realizada en el documento “Aclaraciones Informe Final”, pues manifiesta que no está de acuerdo con la afirmación en la que los “falsos positivos” fueron denominados política de Estado. Para De Roux no es considerable que las normas existentes para la época dieran la orden de matar civiles y pasarlos como combatientes para obtener con ello prebendas y, por lo tanto, no es posible afirmar que fuera una política³⁸. Para las víctimas de crímenes de Estado, la configuración de tal política existió y señalan que con esta afirmación se está en detrimento de sus derechos, incurriendo en una revictimización³⁹.

Esta variedad de controversias manifiesta las distancias que aún existen entre los sectores sociales y políticos del país sobre la posibilidad de tener una comprensión colectiva de las causas y persistencia del conflicto político, armado, y su superación. Un elemento adicional para comprender las dificultades de socialización lo introduce

³⁷ Estos capítulos llevan como título: “Las heridas de las Farc: Graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de las FARC-EP en el marco del Conflicto Armado No Internacional Colombiano”; “El DAS camino al olvido”; “Verdades con uniforme”; “La pugna por Bogotá”; “La acción extranjera más allá de Estados Unidos”; “Entre lo político y lo militar”; La combinación de todas las formas de lucha” y “Los orígenes del conflicto” (El Espectador, 2022).

³⁸ Señala el expresidente de la Comisión puede entenderse mejor como “una quiebra ética corporativa muchísimo más grave que una irregularidad en la política” (CEV, 2022).

³⁹ Al respecto, señala la Red de defensores/as de DDHH: “Sin duda alguna, su postura no le hace ningún favor al país ni al informe de la Comisión. Su amañada argumentación lo que hace es desconocer la criminalidad de Estado y, con ello, desconocer a los millares de madres de falsos positivos que han clamado por verdad y justicia.” (dh Colombia, 2022)

el balance multipartidista del Congreso de la República sobre la implementación del Acuerdo de Paz, en el que se califica negativamente el hecho de que la mayoría de los funcionarios (73%) estuvieron dedicados a la investigación y elaboración del informe, dejando de lado labores de pedagogía y socialización. Este hecho conduciría a la imposibilidad de llegar a sectores no especializados afectando el “potencial reconciliador” del mismo informe (Congreso de la República, 2022). Es insistente el requisito de apertura de los canales de debate y diálogo sobre el esclarecimiento de la verdad y la construcción de alternativas políticas para su resolución.

La ST llama la atención de manera adicional sobre la dificultad que pueden estar teniendo sectores como el rural para acceder con garantías de seguridad a la socialización presencial y con garantías de conectividad a la información digital (transmedia)⁴⁰.

b. Incorporación de las Recomendaciones del IF en las Políticas públicas

Mediante las Recomendaciones no-vinculantes de la CEV se espera contribuir a la creación de una agenda nacional que sienta las bases de la paz, la reconciliación y la no repetición. Este compromiso del A.F. fue construido a partir de los hallazgos y análisis de los comisionados, así como con las iniciativas para la no repetición hechas por las víctimas y la sociedad civil en los informes y otras actividades desplegadas por la CEV en nueve temas: 1. Construcción de paz; 2. Narcotráfico; 3. Impunidad; 4. Víctimas; 5. Seguridad; 6. Régimen político y Participación; 7. Transformación integral de territorios; 8. Transformaciones culturales y 9. Legado.

Según el Instituto Kroc, del total de las recomendaciones que emitió la CEV, el 58% está relacionado con alguna de las 578 disposiciones del A.F. De estas, el 42% tiene relación directa y el 58% tiene una relación indirecta (I.Kroc, 2022). Cabe anotar que durante su proceso de elaboración, algunas voces manifestaron preocupaciones alrededor de la viabilidad de su implementación, considerando que se estaban planteando asuntos que implicaban la creación de una institucionalidad paralela o con propuestas demasiado ambiciosas (Congreso de la República, 2022). No obstante, una vez se hicieron públicas las recomendaciones y fue conformado el Comité de Seguimiento y Monitoreo, algunos de sus miembros señalaron que, si bien no existe una garantía para su implementación automática, lo cierto es que

⁴⁰ Es importante mencionar que paralelamente se vienen abriendo otros caminos para la socialización. El caso de la orden del Consejo de Estado al Ministerio de Defensa en la que se le señala la obligatoriedad de elaborar una circular que contenga, entre otros elementos, una estrategia de pedagogía y sensibilización del capítulo III de Informe Final de la CEV, es un ejemplo (El Tiempo, 2022).

existe un ambiente favorable para ello; también, manifestaron que el trabajo que se realice con todos los sectores sociales e institucionales será crucial (WRadio, 2022).

Considerando que la primera recomendación se refiere a la implementación integral del A.F. a partir de un plan de impulso con enfoque territorial, étnico, de género y de derechos humanos sobre la base de un diálogo amplio con las instituciones, las instancias de seguimiento creadas (IEANPE e Instancia Especial de Mujeres), las autoridades territoriales y otras organizaciones de la sociedad civil, es pertinente para esta ST revisar los avances en esta materia (CEV, 2022).

Durante las primeras semanas de la nueva presidencia, se destaca la reactivación de varios escenarios indispensables para la implementación del A.F. como la CSIVI y CNGS; la delegación en la vicepresidenta de la República de la implementación del capítulo étnico; la firma de un acuerdo entre el gobierno de EE.UU. y Colombia para hacer acompañamiento internacional a este capítulo (El Espectador, 2022); el anuncio de la compra de 3 millones de hectáreas para avanzar en la RRI (El Espectador, 2022); la reestructuración de la institucionalidad responsable de la implementación mediante la eliminación de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, así como la centralización de todos los temas de paz en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y, el anuncio de la apertura de la Unidad para la implementación del A.F.

143

También se destaca la inclusión dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” un apartado que establece la formulación de una política de verdad y memoria y una estrategia para la implementación progresiva de las recomendaciones de la CEV con el propósito de avanzar en la reconciliación y la integración regional y social (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Algunas voces críticas plantean el riesgo de que, bajo la premisa de la política de “Paz Total”, se termine renegociando el A.F. e improvisando un proceso de implementación del que no se conoce su desenlace (Villegas, 2022). Esta interpretación es rechazada por algunos dirigentes políticos quienes han anunciado que sí se garantizará la implementación del Acuerdo⁴¹.

⁴¹ Iván Cepeda, quién ha señalado que el AF “se cumplirá a rajatabla y no va a ser negociado o renegociado ninguno de los puntos con ningún grupo. El Gobierno no va a poner en discusión los acuerdos referendados en 2016” (El Espectador, 2022).

En este mismo sentido se pronunció el Ministro de Interior Alfonso Prada, quién, en respuesta a las críticas sobre el posible descuido de la implementación del AF señaló que la “Paz Total” es un complemento a los Acuerdos de Paz (El Espectador, 2022).

En todo caso la atención a la recomendación de la CEV sobre la implementación de los compromisos del A.F. podrá ser valorada integralmente una vez se materialice el Plan Nacional de Desarrollo, pues debe incluir un capítulo específico sobre paz, el trazador presupuestal y, en el plan plurianual de inversiones, el presupuesto destinado para este fin.

2.2. Tema 2: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD– (5.1.1.2)

La UBPD continuó desarrollando sus actividades durante el periodo de este informe. Algunos de sus resultados más recientes se expusieron alrededor de la conmemoración del Día internacional de las Víctimas de desapariciones forzadas, marco en el cual se realizaron anuncios trascendentes para el tema de desaparición forzada en Colombia. Entre ellos, la ratificación por parte del Gobierno Nacional de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones de personas víctimas y conocer casos individuales de desaparición forzada, previsto en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y el anuncio de la Cancillería colombiana de invitar al país a este Comité. La OACNUDH señaló que con esta decisión se hace una contribución a la garantía de los derechos de las víctimas de desaparición forzada y a la protección ante este crimen (ONU Derechos Humanos, 2022). También la presidenta del Comité, la Sra. Carmen Rosa Villa, señaló en medios de comunicación que es muy importante esta decisión porque “significa que aquellas personas que consideren que se les ha violado alguno de los estándares establecidos en la convención para la protección de todas las personas frente a las desapariciones forzadas puedan presentar una petición para hacer una revisión, un examen y determinar la responsabilidad del país en el tema de desapariciones” (Caracol Radio, 2022).

Con corte a 30 de julio de 2022, la entidad presentaba un universo en construcción de 99.235 de personas desaparecidas, de las cuales 90.088 continúan desaparecidas⁴². El Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas –RNFCIS– cuenta con información de 4.806⁴³ sitios (UBPD, 2022). Están activos 23 planes regionales de búsqueda mediante los cuales se busca a 31.515 personas, se han recuperado 573 cuerpos (13 de ellos identificados), se han entregado

⁴² Durante la intervención en el Congreso de la República, la directora de la Unidad entregó cifras más actualizadas. 106.936 personas desaparecidas, de estas 92.586 son desaparecidas forzosamente. 84.071 personas continúan desaparecidas (UBPD, 2022).

⁴³ 167 sitios son presuntos, 421 confirmados, 125 descartados, 4.093 son referidos, es decir, aún no han sido verificados. (UBPD, 2022).

dignamente 162 cuerpos en coordinación con el Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas –GRUBE– de la Fiscalía General de la Nación –FGN– y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, y se han encontrado cuatro personas encontradas vivas en el año 2022. Al mismo tiempo, la UBPD registró la participación de 11.012 personas en al menos una de las etapas de los procesos de búsqueda y en 2022 se ha tenido relacionamiento con 105 organizaciones. (UBPD, 2022)

Frente al compromiso de búsqueda, la Unidad reiteró junto a varios congresistas y la UARIV, la importancia de suscribir un “Pacto Nacional por la Búsqueda de las personas desaparecidas en razón del conflicto armado” (UBPD, 2022) y señaló la urgencia de convocar a toda la sociedad a solidarizarse con la búsqueda y al compromiso político de la no repetición (UBPD, 2022). Al tiempo, la directora manifestó su satisfacción por el comienzo de los diálogos de alto nivel con el ministro de defensa y tienen como finalidad hablar sobre el acceso a la información que posee este ministerio y que contribuye al hallazgo de personas desaparecidas, el cual se había solicitado infructuosamente en el periodo presidencial anterior (UBPD, 2022).

Es importante subrayar que el periodo de cinco años de la actual directora de la entidad está próximo a terminar, de allí que se requiera con urgencia adelantar el proceso de selección de la nueva dirección.

2.2.1. Aspecto priorizado: búsqueda en el contexto actual

Si bien hay avances en la búsqueda de personas desaparecidas, tal como quedó plasmado previamente, la ST identifica obstáculos importantes y resultados poco alentadores. Un panorama en cifras indica que en promedio 38 personas han sido halladas y entregadas cada año durante los cuatro años de funcionamiento de la entidad. Con este ritmo, tardaría 2.000 años la UBPD para completar su labor (El Espectador, 2022). Por su parte, el balance multipartidista señala que al ritmo actual para determinar el estado de búsqueda⁴⁴ del universo de personas dadas por desaparecidas construido por la UBPD, la entidad tomaría 78 años en completarlo (Congreso de la República, 2022). A esto se suman los llamados de atención por parte del sindicato de la Unidad sobre prácticas de acoso y violencia laboral al interior de la entidad (SINTRAUBPD, 2022). En este Duodécimo informe la ST llama

⁴⁴ Esta información se toma de los datos proporcionados del número de personas buscadas en los Planes regionales. Concretamente, lo que hace es determinar en qué situación se encuentra la búsqueda de las personas luego de cruzar las bases de datos institucionales existentes, clarificando el rol que debe asumir la UBPD y analizar los tiempos de búsqueda y capacidad de respuesta (Congreso de la República, 2022) .

la atención sobre los desafíos que tiene la Unidad en el marco de un nuevo gobierno nacional y los retos inmediatos tras la presentación del plan de territorialización:

a. Problemas en la articulación. Como se ha señalado de manera insistente desde la ST siguen existiendo importantes cuellos de botella que deben ser superados. Al respecto, el balance multipartidista plantea (i) obstáculos para acceder a información en poder de la Fuerza Pública y beneficiarse del conocimiento que estos tienen del territorio; (ii) dificultades en la entrega de información por parte de la FGN; (iii) preocupaciones alrededor del relacionamiento con el INMLYCF por deficiencias en el banco de información de perfiles genéticos de desaparecidos y limitaciones en la realización de las muestras y (iv) limitaciones en el acceso a la información del Ministerio del Interior con la que se alimenta el Registro Nacional de Fosas y cementerios ilegales y sepulturas (Congreso de la República, 2022).

La UBPD confirmó a la ST que en otros asuntos aún persisten dificultades para el acceso y uso de la información con la FGN. Entre los elementos subrayados por la entidad está (i) la falta de seguimiento por su parte de las acciones realizadas para la identificación de cuerpos a partir del ingreso de información del proyecto SIRDEC; (ii) las demoras en la entrega de expedientes de necropsia de Cuerpos No Identificados; (iii) la ausencia de datos sobre el número de expedientes de Cuerpos No Identificados que se encuentran en sus archivos e (iv) insuficiente infraestructura para recibir los cuerpos de personas recuperadas por parte de la UBPD (UBPD, 2022)⁴⁵. Es importante señalar que en las **Bases del PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida”** se incluye un acápite relacionado con el fortalecimiento de los mecanismos de búsqueda en el cual se establece la realización de ajustes institucionales y normativos para articular los procesos de búsqueda de la Unidad con la FGN y el INMLYCF y aumentar las capacidades técnicas e investigativas de las entidades competentes (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

b. Baja participación. Entre los asuntos que las víctimas señalan desconocer de los procesos de la UBPD están los protocolos para la custodia de cuerpos que han sido acumulados durante mucho tiempo y el plan de cementerios donde hay cientos de cuerpos sin identificar. Preocupa que se desarrollen acciones de protección, sin una estrategia acorde de memoria o que se hagan intervenciones que aumenten los riesgos de nuevas desapariciones (Movice, 2022)⁴⁶.

c. Subregistro. Mientras la UBPD habla de una cifra provisional de 92.586 personas desaparecidas forzosamente, el Registro Único de Víctimas –RUV– reconoce a

⁴⁵ Un elemento adicional y externo a la Unidad, es la falta de armonización entre las diferentes normatividades existentes, que hace que las competencias de las entidades no estén claras, se superpongan o se generen vacíos en las competencias y responsabilidades para el desarrollo de la búsqueda en el país.

⁴⁶ Gloria Gómez, coordinadora de Asfaddes ha señalado que “Tampoco hay una información oportuna que permita que los familiares sepamos que efectivamente se están buscando, que están en el terreno” (El Espectador, 2022). A ello se suma la percepción de que no se ha incorporado el proceso de búsqueda los conocimientos y experticia de las organizaciones de familiares que llevan varias décadas buscando a sus seres queridos. Esta situación ha generado, además, desconcierto y desconfianza en la Unidad (Movice, 2022).

50.704 víctimas, los reportes de Medicina Legal hablan de 34.482 víctimas y la Comisión de la Verdad indica un subregistro de 210.000 personas (El Espectador, 2022). Esta incertidumbre en las cifras demuestra los vacíos que han existido en la política institucional de búsqueda durante décadas y hace más difícil la planeación y el desarrollo de acciones articuladas entre las entidades del Estado.

d. Seguridad. Mientras que los excombatientes continúan trabajando en la búsqueda de personas desaparecidas a través de la Corporación Reencuentros⁴⁷, el accionar de grupos armados en los territorios viene impactando directamente el trabajo de las entidades del SIVJNR. Al respecto, Adriana Arboleda de la Corporación Jurídica Libertad, señaló en los medios de comunicación que “la desaparición forzada está ligada a otros delitos como el reclutamiento forzado, la trata de personas, la explotación sexual de menores, entre otros, dificultando el proceso de registro y encuentro” (El Espectador, 2022). Esta misma preocupación se planteó en el balance multipartidista, en el que se señala que la Unidad reconoció los riesgos de buscar en zonas con presencia de minas antipersonales y municiones sin explotar, así como en las regiones que se encuentran amenazadas y con presencia de actores armados (Congreso de la República, 2022). Adicionalmente, las víctimas organizadas han señalado la persistencia de las desapariciones tras la firma del A.F. con el agravante de que estos hechos no son competencia de la UBPD y el Mecanismo de búsqueda urgente no está siendo efectivo (Movice, 2022).

e. Identificación de cuerpos. En la actualidad existe un número colosal de cuerpos sin identificar, que viene aumentando paulatinamente y que se suman a los hallazgos que se siguen generando en las diferentes instancias de búsqueda. Se trata de un problema antiguo que va creciendo con el tiempo, en gran parte por los retrasos en el proceso de identificación, lo que colapsa las diferentes estrategias para encontrar a los desaparecidos. Para las víctimas, además de los problemas técnicos y las deficiencias de personal que persisten en la institucionalidad, el problema persiste por la falta de voluntad política del Estado (El Espectador, 2022). En particular, las víctimas señalan que, aunque están de acuerdo con continuar recuperando cuerpos, falta presupuesto y personal en el INMLYCF, así como un modelo adecuado para hacer estas identificaciones (Movice, 2022). Para la dirección de la Unidad, un cuello de botella importante también es la herramienta del banco de perfiles genéticos la cual no está siendo alimentada adecuadamente. Si bien es cierto la UBPD, INMLYCF la FGN toman muestras de sangre, no toda esta información llega al banco y no toda es compatible con esta plataforma. Esto implica que en muchos casos no puedan hacer los cruces dificultando los procesos de identificación (Movice, 2022).

⁴⁷ La más reciente acción conocida por la ST fue el cruce de información sobre lugares de interés forense para la búsqueda que alimentarán los Planes Regionales de Búsqueda Cordillera Central, Cordillera Oriental, Valle del Magdalena y Nevado, Norte del Cauca y Sur del Valle (UBPD, 2022). La entidad también señala que los aportantes han entregado información a la UBPD que ha permitido visitar 57 lugares y recuperar 56 cuerpos en Caquetá, Meta, Pacífico Nariñense, oriente de Cauca, oriente de Antioquia, Montes de María, Urabá, y una recuperación en el cementerio de Bucaramanga que corresponden a la Operación Berlín (El Tiempo, 2022).

f. Retrasos en la búsqueda. Al respecto las víctimas señalan que el número de planes son insuficientes, no se encuentran en todos los territorios que se requieren y, aunque muchos de ellos están diagnosticados, no cuentan con planes operativos. Tampoco parece clara la metodología de intervención, y el modelo de participación y relacionamiento con la Unidad, sigue teniendo problemas (Movice, 2022). La Unidad señala enfrentar desafíos como información insuficiente sobre los hechos de la desaparición, el relacionamiento interinstitucional, poca información sobre el inventario de los predios baldíos, situaciones de riesgo, continuidad de las acciones de grupos armados y lentitud en la identificación de cuerpos recuperados por parte del INMLYCF (UBPD, 2022)⁴⁸

g. Debate por el presupuesto 2023. La UBPD señaló ante el Congreso de la República que el presupuesto asignado en el proyecto de ley para 2023, el cual asciende a 71.396.536.336 (inversión) y 89.669.400.000 (funcionamiento), no cubre las necesidades adicionales que presenta la Unidad para este periodo (UBPD, 2022). Para la entidad es necesario hacer una adición de 8 mil millones de pesos para cubrir el personal de la planta (522 cargos), las capacitaciones y territorializaciones de la entidad (23 sedes y oficinas satélites). al igual que las asambleas de socialización de los resultados del proceso de consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, acordados en el mes de agosto de 2022 (UBPD, 2022) (Congreso de la República, 2022). Esta solicitud en todo caso no estuvo exenta de dificultades en su debate en el Congreso⁴⁹.

2.3. Tema 3: Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2)

148

En el mes de noviembre fue elegido el Magistrado Roberto Vidal como **presidente de la Jurisdicción Especial de Paz** y la magistrada Belkis Izquierdo como vicepresidente por los próximos dos años (JEP, 2022). Con corte a 11 de noviembre de 2022, la JEP había tomado 70.006 decisiones judiciales, recibido 977 informes de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado, realizado 400 audiencias, recibido 129 versiones de aporte temprano a la verdad y realizado 168 diligencias de construcción dialógica de verdad, coordinación interjurisdiccional y diálogo intercultural. Asimismo, 6.742 víctimas individuales, 328 sujetos colectivos y 4.384 comparecientes han sido representados ante procesos judiciales. Los primeros siete macro casos abiertos continúan su camino y en los más avanzados se espera que durante el último cuatrimestre del año se emitan algunas sentencias con sus

⁴⁸ . La dirección además señaló que, aunque en efecto hay debilidades, al interior de la Unidad hay profesionales expertos que están trabajando en la metodología y los planes operativos. Reconoce en todo caso, que aún falta asertividad para el relacionamiento con las víctimas y la comprensión de las expectativas (Movice, 2022).

⁴⁹ En particular, congresistas del partido Centro Democrático criticaron los resultados de la labor realizada por la entidad en comparación con la alcanzado hoy en días por las organizaciones de sociedad civil dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas⁴⁹ y formularon fuertes llamados a racionalizar el gasto, sobre todo, por lo que consideran, bajos resultados.

respectivas sanciones. Como lo ha explicado en diferentes momentos la JEP, estas sanciones serán impuestas por la Sección de Reconocimiento y Responsabilidad y podrán ser de tres tipos: Sanciones Propias⁵⁰, Sanciones Alternativas y Sanciones Ordinarias. En particular, se esperan decisiones de este tipo en dos macro casos: el 001 “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP” y en el caso 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”. Al tiempo, la JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia firmaron un protocolo para activar el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las sanciones propias (MMVSP) (JEP, 2022).

La ST subraya la expedición de la **primera Resolución de Conclusiones contra 11 comparecientes⁵¹ por “falsos positivos” de la SRV en el marco del caso 03 en el Catatumbo (Norte de Santander)**. En la Resolución se establece que los imputados reconocieron su responsabilidad y aportaron verdad completa, detallada y exhaustiva, y se activa la competencia de la Sección de primera instancia para casos de reconocimiento de verdad del Tribunal Especial para la paz, en donde se deberá decidir sobre la imposición de las sanciones propias (JEP, 2022). Es importante señalar que tras esta decisión han surgido controversias en relación con la calidad de verdad ofrecida por los imputados y con las sanciones propias propuestas⁵². Para muchas víctimas el estándar de verdad alcanzado no supera lo

⁵⁰ Algunos ejemplos de sanciones propias son: 1. En el ámbito rural: Programas de reparación efectiva para los campesinos desplazados; Protección medioambiental de zonas de reserva. Construcción y reparación de infraestructuras; Eliminación de residuos; - Mejora de la electrificación y conectividad en comunicaciones de las zonas agrícolas; Sustitución de cultivos de uso lícito; Recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito; Construcción y mejora de las infraestructuras viales; Alfabetización y capacitación en diferentes temas escolares. 2. En el ámbito urbano: programas de construcción y reparación de infraestructuras, de acceso a agua potable y construcción de redes y sistemas de saneamiento, de alfabetización y capacitación” (infobae, 2022).

⁵¹ “Los oficiales del Ejército Nacional remitidos por la Sala para la imposición de sanciones propias son el brigadier general (r) Paulino Coronado Gámez, excomandante de la Brigada 30; los coroneles (r) Santiago Herrera Fajardo y Rubén Darío Castro Gómez, antiguos comandantes de la Brigada Móvil 15 (BRIM15); el teniente coronel (r) Álvaro Diego Tamayo Hoyos, antiguo comandante del Batallón de Infantería No. 15 'General Francisco de Paula Santander' (BISAN) de Ocaña; el teniente coronel (r) Gabriel de Jesús Rincón Amado, exoficial de operaciones de la BRIM15 y el teniente coronel (r) Juan Carlos Chaparro Chaparro, exjefe de operaciones y excomandante encargado del Batallón Francisco de Paula Santander. (JEP, 2022)”

⁵² Dentro de las propuestas de sanciones se encuentran: 1. Salón de exposición dentro del Museo Nacional de la Memoria de Colombia sobre asesinatos y desapariciones forzadas de personas para ser presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. 2. Parque memorial de las 6.402 víctimas de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. 3. Placas ubicadas en los parques donde fueron aprehendidas las víctimas para posteriormente ser asesinadas y desaparecidas forzosamente y presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. 4. Construcción de espacios físicos donde las víctimas de hechos

esclarecido por la justicia ordinaria; persisten relatos contrapuestos y las versiones no aportaron información relevante para identificar otros máximos responsables⁵³.

Entre los avances en el marco de **los primeros siete macro casos**:

- La imputación de la comisión de crímenes de lesa humanidad y de guerra a diez integrantes del ejército nacional por los hechos relacionados con los asesinatos y las desapariciones forzadas perpetradas en el cementerio las Mercedes (Dabeiba): 3 coroneles, 3 mayores, 3 suboficiales y 1 soldado profesional. Esta imputación se hace en el marco del primer caso conjunto de la Sala de reconocimiento en el que confluye un macro caso nacional (03) con uno territorial (04): Urabá (JEP, 2022)⁵⁴.
- La imputación de crímenes de guerra y de lesa humanidad a 22 miembros del Ejército, 1 funcionario del extinto DAS y a 2 civiles por “falsos positivos” en el marco del caso 03 “falsos positivos” subcaso Casanare (JEP, 2022).
- La comparecencia en el marco del caso 07 sobre reclutamiento y utilización de NNA de 21 exintegrantes del antiguo Bloque oriental de las FARC-EP en versión colectiva. En este caso también se indagan por “hechos de violencia sexual y basada en género, desaparición forzada y homicidios, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes presuntamente cometidos en contra de niños y niñas al interior de las filas” (JEP, 2022).
- La revocatoria de los beneficios de libertad condicional al general en reserva activa Jesús Armando Arias Cabrales, por no cumplir con sus obligaciones al SIVJNR (JEP, 2022).
- Medidas cautelares: la protección de la colección “Voces para transformar a Colombia” y ordenar al CNMH su incorporación al proceso de construcción del guion

relacionados con asesinatos y desapariciones forzadas de personas para ser presentados como bajas en combate por agentes del Estado puedan congregarse y realizar actividades para su fortalecimiento organizacional. 5. Proyectos de recreación, deporte y ocupación del tiempo libre para jóvenes en contextos de vulnerabilidad social y económica. 6. Documental fílmico “Las verdades del Catatumbo”, proyecto presentado por los comparecientes Santiago Herrera, Rubén Darío Castro, Álvaro Diego Tamayo Hoyos y Juan Carlos Chaparro. 7. Cátedras para fortalecer la no repetición, proyecto presentado por los comparecientes Santiago Herrera, Rubén Darío Castro, Álvaro Diego Tamayo Hoyos, Gabriel Rincón Amado y Juan Carlos Chaparro. (JEP, 2022)

⁵³ Al mismo tiempo, señalan que las sanciones propias no tienen el respaldo de todas las víctimas, los procesos de participación fueron limitados, las propuestas no son coherentes con las necesidades de las víctimas de Norte de Santander, no son claros los medios de financiación, no se evidencia articulación entre las entidades para su puesta en marcha, y persisten las barreras que enfrentan algunas víctimas que no han sido inscritas en el RUV, entre otros asuntos (MAFAPO, MINGA, CSPP y CCALCP, 2022).

⁵⁴ En este mismo caso, desde la Procuraduría General de la Nación se está solicitando a la JEP considerar un nuevo patrón criminal asociado con encubrimientos al interior de las filas del ejército para impedir que se hicieran públicos casos de homicidios y desapariciones forzadas (El Espectador, 2022).

del Museo nacional de la Memoria y la incorporación del informe de la CEV y sus recomendaciones.

Otros asuntos también cobraron relevancia en el **caso Santrich**. Mientras el Tribunal Superior de Bogotá señaló que no existió una red criminal asociada a la conducta del exfiscal de la JEP, Julián Bermeo, ni se generó ninguna afectación procesal del caso Santrich. La FGN no aportó ninguna prueba que corroborase la imputación y una carta firmada por la magistrada de la Sección de Revisión, Caterina Heyck Puyana, en la que renuncia a la Comisión de Seguimiento en lo que consideró un “entrampamiento a la paz” producto de la acción del exfiscal Néstor Humberto Martínez⁵⁵.

Durante este periodo los firmantes en proceso de reincorporación interpusieron una tutela ante la JEP manifestando el malestar por la vigencia de órdenes de captura, la lentitud en la concesión de **amnistías** -hasta el momento solo se han registrado 174 amnistías en total- y solicitan el traslado desde la Fiscalía a este tribunal de todos los procesos en su contra. La JEP ha señalado que no puede asumir de manera coetánea todas las investigaciones porque puede estar en estudio la participación de firmantes en otros casos; es necesario esperar la resolución de conclusiones, los firmantes solicitaron a la Defensoría del Pueblo que pida a la Corte Constitucional la revisión de esta tutela⁵⁶.

151

Durante la visita del presidente electo, Gustavo Petro, a la JEP, el magistrado y presidente de la JEP, Eduardo Cifuentes, expresó la importancia de tener una **política robusta de paz** para que el cumplimiento adecuado de la JEP. Gustavo Petro reiteró la importancia de la JEP para la verdad y la continuidad de la justicia transicional con enfoque restaurativo⁵⁷. Es importante anotar que con la propuesta de la “Paz Total” comienzan a plantearse desde diversos sectores la necesidad de crear un marco normativo capaz de atender las necesidades de estos procesos, inclusive, a través de reformas a la misma JEP. Así lo confirmó el Canciller, Álvaro Leyva, en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el que

⁵⁵ La magistrada señaló en su misiva que “el capítulo judicial e histórico de la garantía de no extradición del señor Seuxis Paucias Hernández Solarte (“Jesús Santrich”), en el que quienes la decidimos tuvimos que afrontar todo tipo de dificultades, desde la prohibición para practicar pruebas, hasta la más desleal manipulación mediática y campaña de desinformación de la Fiscalía, es uno de los más oscuros episodios de la guerra contra la paz en Colombia” (La Nueva Prensa, 2022).

⁵⁶ Cabe advertir que la JEP señaló que evaluará la posibilidad de elaborar un plan para agilizar las amnistías (El Espectador, 2022). Es importante también mencionar que 159 exmiembros de FARC siguen en las cárceles y 500 personas más tienen sus casos aún en estudio. De estas, 200 personas privadas de la libertad (CSIVI-Comunes, 2022).

⁵⁷ El presidente de la Jurisdicción dijo que: “La mejor política es aquella que en todo instante se endereza a conseguir la paz y la justicia social en el marco de la Constitución Política. En ese espacio común contará siempre con la colaboración institucional de esta Jurisdicción” (JEP, 2022)

manifestó el interés de realizar ajustes a la JEP (El Tiempo, 2022). Al respecto, el presidente entrante de la JEP, el magistrado Roberto Vidal, señaló que los procesos de paz adelantados han mostrado que se deben cuidar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y que este nuevo proceso, el de la “paz total” debe tener también un componente de justicia (El Espectador, 2022) (JEP, 2022).

El **presupuesto** de la entidad aprobado para 2023 (Congreso de la República, 2022) es de \$558.212 millones, lo cual significa un aumento del 74.2% en inversión y del 13.83% en funcionamiento. Es necesario destacar que en adelante la JEP deberá disponer de recursos para el Comité de Seguimiento –CSM– al IF de la CEV y los fondos documentales de esta.

2.3.1. Aspectos priorizados: Cuatro nuevos macro casos y Sanciones Propias

a. Cuatro nuevos macro casos

El macro caso 08 sobre crímenes cometidos por la Fuerza Pública, otros agendes de Estado, en asocio con grupos paramilitares o terceros civiles, investigará y sancionará hechos relacionados con homicidios, masacres, desplazamiento forzado, desaparición forzada, tortura, amenaza, violencia sexual y detención ilegal. Se estima que, al menos, 15.710 personas fueron afectadas por un número aún indeterminado de miembros de la fuerza pública⁵⁸, 56.502 a paramilitares y 280 a otros agentes del Estado en diferentes regiones del país, de las cuales se priorizará preliminarmente el Gran Magdalena (Cesar-Guajira-Magdalena); los Montes de María; Ariari-Guayabero-Guaviare, Caguán y Florencia; Antioquia y el Magdalena Medio⁵⁹.

El macro caso 09 tiene como fin investigar los crímenes que integrantes de las FARC-EP, fuerza pública y otros agentes del Estado, así como terceros civiles, pudieron cometer contra personas con pertenencia étnica, sujetos colectivos de derecho o contra territorios étnicos; en particular, los de desplazamiento forzado, homicidio y desaparición forzada, que son los hechos con más víctimas

⁵⁸ Señala la JEP que del universo de responsables y ya 2.840 se han sometido a esta jurisdicción: 2.812 integrantes de la fuerza pública, 5 agentes de Estado diferentes a fuerza pública y 23 terceros civiles (JEP, 2022).

⁵⁹ Al interior de este caso se han identificado hasta el momento tres patrones macro criminales sobre los que se desarrollará la acción judicial: “Crímenes motivados por justificaciones contrainsurgentes; 2) Crímenes motivados por el favorecimiento de intereses económicos particulares; y 3) Crímenes motivados por el control de la función pública en los territorios” (JEP, 2022). En este caso se destaca de manera particular la decisión de la JEP de investigar la relación de la acción criminal de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares. Algo que hasta el momento no había tenido un despliegue estratégico en los primeros siete macro casos.

documentadas, delitos que, señala la JEP, fueron acentuados por el racismo y la discriminación que han aumentado el riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual. Para este caso se estima un universo provisional de 1.350.181 víctimas, de las cuales 14.261 lo son por violencia sexual. En esta etapa se han identificado cuatro territorios para desarrollar las investigaciones: Buenaventura, Dagua y Pacífico Medio; Sierra Nevada de Santa Marta y zonas adyacentes; Amazonía y Orinoquía; y Chocó en la zona de influencia del Medio Atrato ⁶⁰.

El macro caso 10 investigará graves crímenes e infracciones al DIH cometidos por las FARC-EP, entre ellos, homicidios de personas protegidas por el derecho internacional humanitario, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, violencia sexual, y el uso de medios y métodos ilícitos de guerra. En este caso se espera investigar todos los casos cometidos por esta organización que estén por fuera de los municipios que se encuentran priorizados en otros macro casos y aquellos relacionados con secuestro y reclutamiento de NNA, razón por la cual en esta ocasión se llamará a todos los comandantes que actuaron en todo el país. Hasta el momento se tiene un universo estimado de 169.400 hechos victimizantes, entre los cuales se cuentan 54.000 víctimas de desplazamiento forzado, 50.100 víctimas del uso de medios y métodos ilícitos de guerra, 48.000 víctimas de homicidio, 15.000 víctimas de desaparición forzada y 2.300 víctimas de violencia sexual⁶¹.

153

El macro caso 11, sobre la violencia sexual y otros crímenes motivados por el género, sexo, orientación o identidad de género de la víctima en el marco y con motivo del conflicto armado (JEP, 2022). Hasta el mes de septiembre de 2022 la JEP aún no informaba su alcance ni metodología.

⁶⁰ Hasta el momento se han identificado tres patrones macro criminales: “1. Conductas no amnistiables cometidas por las Farc-EP contra la autodeterminación y la existencia física, cultural y espiritual de los pueblos y territorios étnicos en ejercicio del control social y territorial; 2. Conductas no amnistiables cometidas por integrantes de la fuerza pública u otros agentes del Estado, o en connivencia con terceros civiles o paramilitares, dirigidas a la privación de derechos fundamentales individuales, colectivos y territoriales de los Pueblos y Territorios Étnicos en ejercicio del control territorial y la radicalización de lucha contrainsurgente; y, 3. Conductas no amnistiables cometidas por la fuerza pública y las Farc-EP contra la integridad física, cultural, espiritual y territorial de los Pueblos y Territorios Étnicos en el marco de las hostilidades” (JEP, 2022).

⁶¹ En el examen preliminar la Sala de Reconocimiento encontró tres patrones macrocriminales: “1. Patrón de crímenes cometidos en ejercicio del control social y territorial: grupa conductas no amnistiables cometidas en ejercicio del control social y territorial; 2. Patrón de crímenes cometidos en desarrollo de las hostilidades: agrupa conductas no amnistiables cometidas en el desarrollo de las hostilidades como homicidios, los ataques indiscriminados, uso de medios y métodos de guerra prohibidos en tomas guerrilleras a poblaciones civiles, entre otras; 3. Patrón de crímenes cometidos por redes urbanas: agrupa conductas no amnistiables como homicidios y ataques a bienes y personas civiles en contextos urbanos” (JEP, 2022).

Estos nuevos macrocasos se abrieron tras controversias relacionadas con el alcance de la participación de las víctimas en las decisiones relacionadas con la apertura⁶² (El Espectador, 2022) y la posibilidad de investigar crímenes de fuerza pública y sus máximos responsables, el esclarecimiento de reglas, fijación de cronogramas y participación en las decisiones (El Tiempo, 2022). **Una vez abiertos, otros elementos han llamado la atención en esta segunda ronda de priorizaciones de casos de la JEP:**

Nuevas estrategias metodológicas. Durante los primeros años de funcionamiento de la JEP se estructuraron los macro casos por niveles de cobertura. En casos nacionales por tipo penal y autores. En casos regionales, agrupando diferentes acciones delictivas y diversos actores armados partícipes en un territorio delimitado⁶³. Los macro casos recién abiertos traen algunas novedades en este sentido: 1. Extracción de delitos incluidos en los primeros macro casos para evitar la duplicación investigativa. 2. Investigación de múltiples hechos victimizantes cometidos por un actor armado⁶⁴. 3. Estructuración de las investigaciones de abajo hacia arriba y de arriba hacia debajo de forma simultánea en algunos de los nuevos casos, y en todos, se abordarán los análisis a partir de patrones de macrocriminalidad⁶⁵.

La ausencia de un macro caso para la desaparición forzada. Las víctimas de desaparición forzada y las organizaciones de DDHH quienes esperaban la apertura de un macro caso para la investigación y juzgamiento de forma autónoma de este delito, vieron nuevamente frustradas sus expectativas. El volumen de casos existentes puede sobrepasar los 54.046 casos con 46.370 víctimas y se estima que cerca del 99.51% de casos no han sido investigados ni sancionados. Al respecto, aunque la JEP ha señalado que este crimen está siendo investigado en todos los

⁶² Al respecto la JEP le manifestó a la ST que, para este proceso de apertura, se desarrolló un proceso de participación que incluyó a víctimas de todo el territorio nacional y de manera virtual, a víctimas en el exterior. “Los departamentos con mayor número de organizaciones participantes fueron: Valle del Cauca con 63 organizaciones, Cesar con 50 y Guaviare con 39, así como la ciudad de Bogotá, con 59 organizaciones. Del exterior 22 organizaciones se pudieron conectar a las diligencias, desde 13 países. Las audiencias tuvieron lugar entre el 21 de febrero y el 10 de marzo de 2022 en Medellín, San José del Guaviare, Valledupar, Cali, Villavicencio y dos de cierre en Bogotá. Además, se recibieron en total 368 observaciones de manera oral y 199 de forma escrita, aunadas a 27 solicitudes de apertura de casos dirigidas a la SRVR entre 2021 y 2022” (JEP, 2022)

⁶³ Al interior de estos se diseñaron investigaciones de “abajo hacia arriba” o “de arriba hacia abajo”, intentando acercarse de forma eficiente al juzgamiento de los máximos responsables.

⁶⁴ Con ello se espera dejar de investigar un solo tipo de crimen y conectar la multiplicidad de crímenes cometidos en una sucesión de hechos, de tal suerte que sea más abarcadora la comprensión de la dimensión de los delitos y daños causados.

⁶⁵ Es importante señalar que las estrategias metodológicas desarrolladas por esta jurisdicción han sido fuente de debate permanente por parte de abogados y víctimas en diferentes momentos, de allí que es necesario que avancen estos macro casos para conocer los impactos en la concreción de resultados judiciales. Al tiempo, se espera que los tiempos de investigación juzgamiento y sanción disminuyan, considerando la experiencia adquirida.

macro casos abiertos (JEP, 2022) para las víctimas esta alternativa no es suficiente. Desde su perspectiva, esta fórmula hace difuso el abordaje del delito en medio de un conjunto de crímenes de diversa índole lo que va a perpetuar la impunidad e “incentivo para su comisión” (Movice, 2022).

El anuncio sobre la apertura del macro caso de violencia sexual. Como fue registrado por la ST en diferentes informes, un número importante de organizaciones feministas y de DDHH venían insistiendo de forma sostenida en la necesidad de abrir un caso específico para este crimen. La JEP anunció que decidió abrir la etapa de agrupación y concentración para examinar las solicitudes de las víctimas sobre la pertinencia de investigar la violencia sexual en un macro caso autónomo (El Tiempo, 2022)⁶⁶.

b. Sanciones Propias

La JEP ha dado pasos importantes en el proceso de alistamiento para la aplicación de las sanciones propias⁶⁷ con la construcción de un sistema⁶⁸. Este sistema debe garantizar las condiciones de viabilidad y sostenibilidad de estas sanciones, así como su monitoreo y seguimiento⁶⁹. Al respecto la JEP indicó a la ST que desde su

⁶⁶ Al respecto, Rutas del Conflicto explica: “Este macro caso no es una decisión aislada, es el resultado de las voces agolpadas alrededor de una lucha por el reconocimiento y la justicia. Es el reclamo de miles de mujeres, personas de orientación e identidad diversa y organizaciones de derechos humanos que a través de los años han construido informes y recopilado los datos necesarios para identificar las violencias sexuales en el contexto de la guerra debido a estrategia y control social” (Rutas del Conflicto, 2022).

⁶⁷ “Las sanciones propias o restaurativas son las únicas que no conducen a la cárcel, pero implican la restricción efectiva de libertades y derechos y el cumplimiento de trabajos obras y actividades con contenido reparador y restaurador que deben ser monitoreados y verificados para garantizar su efectivo cumplimiento. Estas sanciones tendrán una duración máxima de ocho años.” (La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022)

⁶⁸ En palabras de la vicepresidenta de la JEP, el “sistema restaurativo [es el] conjunto de autoridades, procedimientos y medidas que buscan facilitar y poner en marcha las instituciones restaurativas sancionatorias y no sancionatorias, es decir las que involucran a los imputados por crímenes de guerra y lesa humanidad, y también a los comparecientes que, siendo responsables, no tuvieron una participación determinante en la consolidación de los patrones criminales esclarecidos por la JEP y tienen el deber de enmendar el daño causado” (Mantilla, 2022).

⁶⁹ Vale la pena recordar que en este caso las funciones de la pena como la naturaleza de la investigación son de naturaleza distinta a la conocida en el derecho ordinario. De la retribución clásica carcelaria se pasa a un modelo restaurativo que busca restaurar el tejido social afectado por los crímenes y facilitar la reconciliación. Esto implica que la sanción en este modelo de justicia transicional “está encaminada a corresponder con acciones la moralidad que lesionó; se pone a disposición de las víctimas, quienes a su vez son escuchadas por el juez, quien considera sus demandas antes de tomar una decisión que cumpla con los componentes restaurativos y reparadores que exige la ley” (Mantilla, 2022). Esta forma alternativa de entender y desarrollar la justicia penal requiere también de un modelo radicalmente distinto, no solo para imponer las sanciones sino para que estas se ejecuten, de tal suerte que conduzcan al cumplimiento de sus objetivos. De allí que sea indispensable construir fórmulas alternativas a las tradicionales para acometer la tarea.

creación ha desarrollado tres líneas de trabajo orientadas a este propósito. i. el relacionamiento entre la Presidencia de la Jurisdicción y la Presidencia de la República para construir una política pública de Estado que permita la implementación institucional de las sanciones propias materializado en el documento CONPES 4094/2022; ii. la búsqueda de apoyo financiero, particularmente de cooperación internacional y iii. el relacionamiento con la UARIV para conocer las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y de los Planes de Retornos y Reubicaciones. Indicó que, en el proceso de empalme con los equipos de Gobierno del presidente electo, se pusieron de presente todos los asuntos de interés en esta materia. Finalmente, señaló tener actualmente tres convenios interadministrativos para avanzar sobre este asunto: el primero de ellos con la Alcaldía de Bogotá, el segundo con la gobernación del Magdalena y el último con la alcaldía de Medellín (JEP, 2022).

Por otra parte, la JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia firmaron el “Protocolo que formaliza el funcionamiento del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las sanciones propias (MMVSP) (La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022)⁷⁰”. Este mecanismo coordina tres instancias autónomas e independientes: La Sección de Primera Instancia para casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. A través de este se busca garantizar el cumplimiento de las sanciones propias; de manera particular, la Misión se encargará de verificar las condiciones para ejecución y cumplimiento de sanciones propias y facilitar la articulación nacional, regional y local de estas tres instancias, entre otras⁷¹. Es importante clarificar que la Sección Primera impone la sanción, la monitorea y la verifica. La Secretaría Ejecutiva tiene un rol técnico y administrativo en el proceso de monitoreo, documentación y certificación sobre el cumplimiento de esta sanción, y la Misión verifica que las personas sancionadas cumplan y que, el Estado colombiano, brinda las condiciones

⁷⁰ En cumplimiento del párrafo 62 (5.1.2. Justicia: III. Procedimiento, órganos y sanciones del componente de justicia del SIVJNR) del A.F y siguiendo la Resolución No. 2574 del 11 de mayo de 202, prorrogada hasta octubre de 2022,

⁷¹ Entre las funciones del MMVSP se contempla: intercambiar información en el marco del monitoreo y verificación de las sanciones; articular sus acciones con actores externos nacionales, territoriales e internacionales relacionados con el monitoreo, así como con las diferentes autoridades gubernamentales e instituciones representativas de las comunidades; articular acciones con las autoridades tradicionales o instituciones representativas de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros, Rrom y prevenir dificultades e identificar los desafíos de la implementación de las sanciones (La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022).

que se requieren para ello (La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022).

Fue expedido el CONPES 4094⁷² sobre lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación (Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, 2022) el cual fue criticado por algunas organizaciones por la escasa participación que tuvieron las víctimas en su elaboración en medio de un cambio de gobierno nacional (STCIV, 2022). Sobre el tema CSIVI Comunes planteó a la ST que este CONPES no fue puesto en consideración de la CSIVI y que, además, existe preocupación entre los firmantes alrededor de la posible aplicación de medidas privativas de la libertad en casos que ameritan sanciones propias, hecho que vulnera el A.F. y desincentiva a otros mandos a continuar su sometimiento a la JEP (CSIVI-Comunes, 2022). La JEP planteó a la ST que ha solicitado al Gobierno nacional la instalación de la instancia de articulación, y que actualmente está trabajando en una propuesta interna de articulado con destino al PND con este propósito (JEP, 2022)⁷³. La ST también tuvo conocimiento de la creación de un macroproyecto de memoria concebido como una Ruta TOAR creada entre la JEP y la Alcaldía Mayor de Bogotá⁷⁴ y de la firma de un protocolo en el mes de junio entre la secretaría de la JEP y la UBPD denominado “la búsqueda y el proceso restaurativo de la justicia transicional, para, entre otras cosas, la construcción de TOAR anticipados o como sanciones propias, enfocados en acciones de búsqueda de (PDD) (UBPD, 2022).

En las bases del PND 2022-2026, “Colombia potencia mundial de la Vida” plantea en el acápite Justicia Transicional e implementación de las sanciones y medidas de reparación para la reconstrucción social, en el capítulo denominado “Seguridad humana y justicia social”, tres literales asociados con las sanciones propias⁷⁵. Las

⁷² Cabe anotar que este CONPES se inscribe en los compromisos establecidos por Colombia ante la Corte Penal Internacional en el marco del cumplimiento del AF (JEP, 2022)

⁷³ Es necesario señalar que en desarrollo de este CONPES la Consejería para la Estabilización señaló a la ST que actualmente está preparando un decreto que creará las instancias de articulación intergubernamental, así como la instancia de articulación con la JEP para el desarrollo y ejecución de estas sanciones (Consejera Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2022).

⁷⁴ Se espera que esta propuesta sirva de modelo a otros entes territoriales que quieran avanzar en procesos de justicia restaurativa mediante estos mecanismos (@ConsejeriaDePaz, 2022).

⁷⁵ El primero, destinado a la implementación de los componentes restaurativos y de condiciones efectivas de restricción de la libertad, señala que se elaborarán los instrumentos normativos para determinar las competencias nacionales y territoriales para la implementación del sistema restaurativo, así como las garantías para materializar las condiciones efectivas de la restricción de libertades. El segundo señala que se formulará e implementará un plan de socialización y promoción de los mecanismos restaurativos, incluidas las sanciones propias, y medidas de contribución a la reparación; y, en el tercero, plantea que se gestionará el monitoreo, análisis y evaluación de la

sanciones propias y los TOAR son una oportunidad única para materializar el enfoque reparador y restaurativo de la justicia transicional contenida en el A.F. pues impacta los derechos a la justicia.

Las sanciones propias y los TOAR son una oportunidad única para materializar el enfoque reparador y restaurativo de la justicia transicional contenida en el A.F. pues impacta los derechos a la justicia, la ST recomienda:

- ✓ Garantizar la participación de las víctimas acreditadas en todos los momentos vitales del proceso de formulación de las sanciones: formulación, ejecución, evaluación y seguimiento, considerando los tiempos, los intereses y las situaciones de las víctimas en función de evitar la acción con daño.

- ✓ Fortalecer los procesos de formación a todos los actores involucrados en su desarrollo: comparecientes, funcionarios, víctimas, y comunidades, entre otros. A los comparecientes en particular, y aquellos que se han recibido beneficios por amnistías y tratamientos especiales, motivarlos a participar activamente de los trabajos y obras que se dispongan.

- ✓ Desarrollar con eficiencia el proceso de documentación y certificación de los Toars en los territorios; en particular, aquellos que se desarrollaron con anterioridad y de los cuales no quedó registro.

- ✓ Procurar que los trabajos que se realicen superen las acciones puntuales y coyunturales y se inscriban en procesos de cambio de más largo aliento.

- ✓ Lograr que los proyectos restaurativos se conciban y proyecten con atención a necesidades y oportunidades de los territorios combinando habilidades y conocimientos de los sancionados con las realidades locales.

- ✓ Promover la articulación de las sanciones y los toars con las necesidades de las comunidades y las víctimas y con los diferentes instrumentos de planeación: PATR y hojas de ruta, planes locales de desarrollo, los PIRC de los sujetos de reparación colectiva, entre otros.

- ✓ Asegurar el compromiso y la acción de las autoridades locales y regionales (incluidas las entidades nacionales con presencia territorial: UARIV) para que coadyuven en la facilitación de condiciones para llevarlos a cabo y para que su desarrollo aporte en las transformaciones del territorio, en especial en los PDET, pero no exclusivamente estos.

- ✓ Identificar y comprometer fuentes de financiación para la ejecución de las sanciones y su sostenibilidad cuando fuere el caso.

- ✓ Asegurar las condiciones materiales, financieras y de seguridad para que los comparecientes las puedan desarrollar, y las víctimas y comunidades puedan beneficiarse de estas.

2.4. Tema 4: Medidas de Reparación Integral (5.1.3)

De manera insistente la ST ha señalado en todos sus informes las **falencias en la implementación de este punto del A.F.** Los rezagos de las políticas públicas para la atención y reparación de las víctimas han sido también materia de preocupación de diferentes instancias y entes de control. Si bien el SIIPO señala que hay un 51,8%

información sobre la oferta institucional en materia de justicia transicional (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

de avances en temas de reparación integral, el último balance multipartidista muestra que solo el 16% de las víctimas han sido indemnizadas y que se siguen presentando inquietudes entre las víctimas por la forma que se está aplicando la priorización para estos pagos. En relación con la **restitución de tierras**, este informe identifica que las barreras para el acceso al proceso para las víctimas persisten. Las más complejas son: i. el trámite administrativo. Cerca del 65% de las solicitudes son rechazadas; ii. la imposibilidad de restituir tierras en zonas no micro focalizadas⁷⁶; y iii. el rezago en municipios PDET. Tampoco hay avances en **rehabilitación psicosocial**. Inclusive, se detectó una reducción en su cobertura durante los dos años de pandemia. Finalmente, en relación con la **reparación colectiva**, señala este informe que si bien se aumentó el número de Solicitudes de Reparación Colectiva –SRC–, luego de la firma del A.F., la ruta para esta reparación ha sido lenta y desigual con los SRC étnicos (Congreso de la República, 2022).

Con mayor detalle la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” en su informe noveno correspondiente al 2021-2022 hace un balance de la implementación identificando los avances y llamando la atención en cada uno de los elementos deficitarios de esta política pública. En particular, la ST subraya la preocupación de esta Comisión por la insuficiencia de los recursos para atender al universo de víctimas en el país. Señala el informe que, pese a que entre 2012 y 2021 los recursos ejecutados han sido superiores a lo que se han establecido en los CONPES de la materia, según la CGN se requieren a 2031 más de 301,3 billones para implementar la política a cabalidad (PGN, CGR y Defensoría del Pueblo, 2022).

159

2.4.1. Aspectos priorizados: retos para la UARIV y la URT en el nuevo gobierno (PND 2022-2026)

Tras la posesión presidencial de Gustavo Petro se conocieron los encargados de la implementación de la política pública para víctimas. En el cargo de directora general de la UARIV fue nombrada Patricia Tobón, excomisionada de la Verdad y abogada indígena del pueblo Embera Chami. En el Departamento de Prosperidad Social –DPS– fue nombrada la abogada y constitucionalista Cielo Rusinque; cabeza también del sector de Inclusión Social y reconciliación. Al frente de la URT fue nombrado Giovanni Yule, sociólogo, líder indígena y perteneciente al CRIC.

⁷⁶ Señala la URT que: “A corte de 30 de septiembre de 2022 el número de solicitudes pendientes por microfocalizar equivale a 16.711, de los cuales el 70% (11.809” se encuentran en municipios de Nivel de riesgo extraordinario y alto” (URT, 2022).

Finalmente, en el cargo de directora del CNMH fue designada María Valencia Gaitán; arquitecta especializada en Artes Gráficas, Escenográficas y Visuales.

Se subraya que con la inclusión de perfiles étnicos en altos cargos directivos se puede aumentar y mejorar el relacionamiento con las víctimas de estos sectores que han experimentado mayores retrasos en la implementación de la política⁷⁷.

a. Retos para la UARIV

Tras posesionarse, la nueva directora de la entidad planteó la necesidad de un cambio de enfoque para atender los desafíos que representa la UARIV, en especial, tratándose de una de las entidades que reportan mayores rezagos en el cumplimiento de los derechos de las víctimas. Hizo un llamado a las organizaciones sociales y de víctimas para que se hiciera un trabajo conjunto entre la unidad y los procesos organizativos de todo el país (Unidad para las víctimas, 2022).

En términos de contribución de la entidad a la Paz Total señaló i. la importancia de darle voz a las víctimas para que la sociedad pueda reflexionar sobre los daños causados por el conflicto armado. ii. explicó que es necesario a. buscar fuentes de financiación en el marco de la reforma tributaria para la reparación con bienes procedentes del narcotráfico; b. generar una reflexión pública que permita avanzar de un “estado de Víctimas” a la reparación de territorios enteros evitando, además, nuevas victimizaciones y, c. la construcción de acuerdos con las víctimas para el cumplimiento de estos derechos. iii. manifestó su interés de a. reunirse con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo para identificar las recomendaciones de carácter legislativo y susceptibles de abordar desde la institución; b. trabajar por la transformación institucional para el fortalecimiento del enfoque territorial, étnico y diferencial; c. avanzar en la articulación interinstitucional con convenios que permita atender las problemáticas entre varias entidades; d. superar el subregistro de víctimas aún existentes; e. establecer el universo actual de víctimas realmente indemnizadas hasta el momento, la viabilidad y pertinencia de lo que se ha denominado por la administración anterior “indemnización exprés”; y f. hacer énfasis en el trabajo con las regiones PDET (WRadio, 2022).

⁷⁷ Ante esto, algunas activistas feministas solicitaron que no fuera posesionada la nueva directora del DPS porque a su juicio esta profesional no brindaba las garantías para el reconocimiento de las víctimas, en particular las de violencia sexual (El Espectador, 2022). En el caso del director de la URT, el sector agrario ven con reservas el enfoque que pueda darse a la restitución con esta nueva dirección (Semana, 2022). La escasa experiencia de la nueva directora del CNMH en procesos de construcción de memoria, abre interrogantes por los procesos previos como la aceptación de la renuncia de los cargos directivos, la respuesta a las Medidas cautelares proferidas por la JEP sobre algunas de sus colecciones, así como la apertura del Museo Nacional de la Memoria.

Es importante señalar que durante la primera reunión entre la nueva dirección y la Mesa Nacional de Participación Efectiva, las víctimas pusieron sobre la mesa cuatro puntos comunes en las agendas. Estos son: Los mecanismos para monetizar los recursos del Fondo de Reparación para reducir el rezago de las indemnizaciones; la evaluación de los criterios de vinculación laboral de los funcionarios de la Unidad en los territorios para que se cumplan los procesos de selección; la potenciación de los proyectos de generación de ingresos para las víctimas de tal suerte que permitan la superación de la lógica asistencialista y generen autonomía económica; y, los recursos para fortalecer la participación de las víctimas (Mesa Nacional de Víctimas, 2022). Vale la pena destacar que la directora de la entidad en el mes de noviembre hizo público varios hallazgos de irregularidades en el manejo y administración del fondo de reparación, posible nepotismo, y anunció que adelantará una auditoría interna para determinar la situación actual en la materia (El Espectador, 2022). De otro lado, en lo que respecta a los bienes de FARC, la entidad señaló a la ST que, a la fecha, no se ha entregado desde la SAE recursos económicos a la Unidad, no obstante, se espera que comiencen a recibirse parte de estos recursos de forma gradual en una fecha no mayor al 30 de noviembre de 2022 (UARIV, 2022).

b. Retos para la URT

Tal como se ha expresado en varios informes de la ST, existe una diferencia considerable entre el número de solicitudes de restitución de predios presentadas ante la Unidad, de aquellas que finalmente son conocidas en la fase judicial, y una deficiencia significativa en relación con el cumplimiento de las sentencias (STCIV, 2021). A este hecho se suman las críticas que se han formulado desde algunos sectores económicos, quienes han manifestado temores por posibles “conflictos de interés”, en particular, en procesos adelantados por las organizaciones indígenas del Cauca en la defensa de sus territorios (Contexto Ganadero, 2022).

Al respecto, en diferentes **pronunciamientos públicos** el director entrante ha manifestado su interés por generar espacios de diálogo entre las comunidades y con los sectores industriales que hacen presencia en estos territorios, de tal suerte que se puedan encontrar soluciones a los problemas de propiedad y tenencia de la tierra. También ha señalado su intención de participar en la construcción de una política de cuidado por la tierra y el medio ambiente que permita estar en armonía con el territorio, con las necesidades de las familias rurales, y con la economía del país (Caracol Radio, 2022). Por otro lado, el director ha manifestado la importancia de desarrollar los procesos de restitución de la mano de las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, siempre en el marco del respeto por la ley, lo cual implica, superar la opacidad que existe en relación con la información de

los procesos de esta entidad. Finalmente, ha planteado la necesidad de revisar los mecanismos actuales para el proceso de restitución, subrayando que se deben constituir herramientas alternativas que agilicen estos procedimientos (blu Radio, 2022).

En relación con los rezagos en los **procesos de restitución**, la URT informó a la ST que desde agosto viene adelantando diversas tareas para su superación: i. la evaluación de condiciones de seguridad a través de las instancias y mecanismos de coordinación existentes y mediante reuniones de coordinación con Fuerza Pública; ii. la creación de una estrategia para construir insumos que permitan tomar decisiones de intervención territorial; iii. la inclusión de artículos en el PND relativos a la microfocalización que faciliten el desarrollo de este proceso y la inclusión de predios ubicados en parques nacionales y regiones naturales que cumplan con requisitos; iv. el direccionamiento de esfuerzos para favorecer el cumplimiento de órdenes emitidas en las sentencias; v. el impulso al “Modelo Integrador de reparación integral”, actualmente en fase de identificación de coincidencias⁷⁸; vi. la creación e implementación de nuevos lineamientos que agilicen los procesos de restitución en territorios étnicos; y vii. la revisión de los lineamientos jurídicos proferidos por la URT, entre ellos los relacionados con el desistimiento tácito y la legitimación en casos de ocupación (URT, 2022). A su vez, la Corte Constitucional ordenó al Consejo Superior de la Judicatura adoptar un plan de descongestión dirigido a la Jurisdicción Especializada de Restitución de Tierras con el propósito de superar los atrasos en estos procesos (S T-341-22 M.P. Diana Fajardo Rivera).

La sociedad civil también ha expresado sus preocupaciones sobre el futuro de la restitución. En el segundo intercambio técnico sobre el futuro y los desafíos de la restitución de tierras en Colombia (2021-2031) convocado por Dejusticia, CINEP, CCJ y CODHES con el apoyo del Centro de Género, Justicia y Seguridad del London School of Economics, tras una revisión de los incumplimientos y débiles resultados de la política de restitución, se identificaron cinco retos para el nuevo gobierno: i. La creación de la jurisdicción agraria y la inscripción del poder judicial en las lógicas transicionales aprovechando la experiencia de la restitución de tierras; ii. El mejoramiento de los registros de información en términos de calidad y acceso; iii. El aumento de la presencia de las mujeres en los procesos de restitución y la inclusión de indicadores con perspectiva de género más robustos; iv. La ampliación

⁷⁸ Este Modelo busca que, a través de la implementación de iniciativas PDET se impulsen otros instrumentos de reparación, entre ellos: fallos de restitución, planes de reparación colectiva, planes de retorno y reubicación y medidas cautelares. Se espera con el modelo cumplir los puntos 5.1.3.3.1, 5.1.3.5, 5.1.3.6 y el capítulo étnico sobre el tema (URT, 2022).

de la política de reparación y restitución, y v. la revisión del régimen de protección de tierras (Dejusticia, 2022).

Queda establecido con estos elementos que la tarea que emprende esta nueva administración es de una envergadura sin precedentes que implica, de un lado, encontrar nuevas fuentes de financiación para implementar la política y, de otro lado, generar diálogos significativos con las víctimas para encontrar soluciones conjuntas que permitan avanzar en la realización de sus derechos. Es claro que los desafíos de la entidad y, de los procesos de restitución de tierras en el país deben traducirse en indicadores potentes y planeaciones estratégicas que deben quedar establecidas tanto al interior de las entidades como en el Plan Nacional de Desarrollo.

c. La atención y reparación de las víctimas en el PND 2022- 2026

En las bases del PND se incorporan en diferentes momentos, elementos que tienen como objetivo la atención y reparación de las víctimas:

- El apartado denominado “Rediseñar el sistema de protección social con el fin de lograr una cobertura universal de riesgos y la inclusión del cuidado como pilar del bienestar” señalando la importancia de avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto, particularmente de las personas desplazadas.
- En el acápite sobre “Consolidación del diálogo, la memoria, y la reconciliación como políticas de estado y reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, para reconstruir el tejido social” incluyendo un literal relacionado al “acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las medidas de reparación”⁷⁹.
- En el capítulo dedicado a la “Paz total” en el título “La cultura de paz en la cotidianidad de poblaciones y territorios” se establece la necesidad de avanzar hacia una justicia transicional que articule las intervenciones del SIVJNR y el SNARIV de tal suerte que se optimice la ruta de reparación a víctimas. En el capítulo 3 denominado “Reparación efectiva e integral a las víctimas”, haciendo un recuento del estado actual de la reparación en Colombia, reconociendo la imposibilidad de reparar a todas las víctimas en este cuatrienio y se subraya las apuestas principales de este gobierno⁸⁰.

⁷⁹ En este punto se hace particular hincapié a la implementación y cierre de los planes de reparación colectiva, el retorno y reubicación bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y la optimización de una indemnización oportuna y reparadora integral.

⁸⁰ Entre estas: la revisión de las capacidades institucionales y la intervención de todas las entidades en los procesos de reparación; el fortalecimiento de los procesos organizativos para la incidencia política; los enfoques étnicos y diferenciales; el fortalecimiento de los procesos de retorno y reubicación; la estabilización socioeconómica de las víctimas; su participación en los planes de mitigación del cambio climático; la aceleración del pago de las indemnizaciones; la formulación e implementación de PIRC, su articulación con los PEDET, los PNIS, los planes de retorno, los planes de salvaguarda y planes específicos de atención y protección; el acercamiento de la política pública a los connacionales que residen en el exterior; , el fortalecimiento de la restitución de tierras; y, la no repetición.

- Un acápite expreso sobre la necesidad de superar la deuda histórica con los pueblos y territorios, y subrayar el compromiso de consolidar una propuesta de armonización para articular la política de víctimas con la política de paz y con lo ordenado por la Corte Constitucional en el marco de Estado de Cosas Inconstitucional frente a la población desplazada.

Todos estos elementos son aspectos positivos que contribuyen al cumplimiento del punto 5 sobre Reparación del A.F. (5.1.3). No obstante, es importante que el PND conciba de manera integral los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, dándole un lugar específico para su desarrollo en el capítulo de paz acordado en el punto 6 del A.F. La apertura de este capítulo permitiría dar coherencia y sentido a la planeación de las políticas de paz del actual gobierno, en la generalidad de la implementación del Acuerdo y en la especificidad de la política sobre víctimas pues facilita la integralidad de los derechos sin desconocer su vinculación natural a otros aspectos del PND.

Adicionalmente, se debe evitar dejar por fuera otros compromisos con las víctimas, establecidos en el A.F, como la rehabilitación psicosocial (5.1.3.4.); la adecuación de la política pública de víctimas al Acuerdo de paz (5.1.3.7) y los compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los DDHH (5.2); entre otros aspectos que hacen parte integral de lo pactado en la Habana y siguen siendo aspiraciones legítimas de las víctimas en Colombia.

2.5. Tema 5: Compromiso con la promoción, respeto y garantías de los DDHH (5.2)

2.5.1. Aspectos priorizados: PNADDHH

El A.F. establece medidas para la promoción, el respeto y las garantías de los DDHH. Una de ellas es el **Plan Nacional de Acción en DDHH** que ha sido materia de discusión y debate por varios años⁸¹. Al respecto, según el último reporte del SIIPO del tercer cuatrimestre de 2022, la Consejería Presidencial de los DDHH – CPDDHH– señaló que se encontraba esperando las observaciones acordadas con las Plataformas de DDHH al documento “Lineamientos y acciones del Gobierno

⁸¹ Según información proporcionada por la Consejería de DDHH en 2018 se firmó una declaración conjunta entre el gobierno y las plataformas de SSHH y organizaciones sociales, se conformó una Instancia Nacional de coordinación y un Comité Técnico Operativo. Posterior a esto, se han realizado un conjunto de actividades destinadas a recolectar información con 41 entidades del Estado, se han realizado ocho encuentros con el Comité, 33 talleres territoriales, un taller sectorial con la Juntas de acción comunal y múltiples reuniones de trabajo con actores internacionales. Aún faltan 23 talleres sectoriales para tener un borrador de política pública y las observaciones y comentarios de las plataformas de DDHH a la matriz de observaciones y los Lineamientos (Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales, 2022).

Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”⁸² (Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales, 2022). También manifestaron en el avance cualitativo del indicador que están a la espera de conocer la posible restructuración del DAPRE, para que a partir de las competencias y funciones asignadas se convoque a una nueva reunión del Comité Técnico Operativo del PNADDHH y retomar los diálogos con las plataformas de DDHH.

De otro lado, sobre el PNADDHH específico para pueblos étnicos, la Consejería reporta haber avanzado un 70%. Al respecto, la Consejería presentó en 2021 formalmente el documento “Insumo diagnóstico para la construcción del capítulo étnico del plan nacional de acción en DDHH: Aproximación a los derechos humanos de los grupos étnicos desde la perspectiva de los derechos colectivos” y se encuentra a la espera de la retroalimentación de la IEANPE. De otro lado, a partir de la información suministrada por el SIIPO, durante 2022 han tenido reuniones con la coordinación de Asuntos Indígenas, pueblo Rrom y Minorías del Ministerio del Interior para hacer seguimiento a los convenios existentes para construir la Ruta de construcción de la Política pública de DDHH para los pueblos indígenas que han realizado acciones para la articulación con Afrosalud con el propósito de identificar insumos para la construcción del Capítulo Étnico del PNADDHH y que han recibido de parte de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y minorías del Ministerio del interior algunos productos para la construcción de la “ruta de la Política Pública de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas”. La CPDDHH explicó que aún falta el desarrollo de diálogos de saberes territoriales y focalizados y la realización de la Consulta previa, esperada para 2023. Sobre esta última, señaló la Consejería que estaría buscando alianzas con la CPEC para desarrollar una consulta unificada considerando el deber de esta última de dar cumplimiento al capítulo étnico del A.F. (Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales, 2022). Es importante mencionar que al desaparecer esta Consejería y al haber sido designada la vicepresidenta de Colombia como responsable de este aspecto del A.F., es necesario hacer seguimiento al proceso de empalme y a las decisiones que al respecto se tomen desde esta oficina.

2.6. Enfoques transversales de género y étnico

⁸² Plantea la Consejería que este documento tiene dos objetivos: ser la hoja de ruta del Gobierno Nacional para el respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos en Colombia y, el segundo, ser la propuesta del Gobierno para construir de manera conjunta el documento borrador del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales, 2022).

2.6.1. Enfoque de género

En el IF la **CEV** incluyó apartados para tratar a profundidad los enfoques diferenciales. En relación con el enfoque de género, la CEV construyó dos volúmenes sobre mujeres y personas LGBTIQ+:

- El primero, “Mi cuerpo es la verdad” es bipartito y relata, por un lado, las victimizaciones sufridas por 10.864 mujeres y, por otro, aborda los impactos que una sociedad patriarcal, racista, clasista, misógina como la colombiana exacerba en las violencias contra las mujeres y las personas LGBTIQ+ (CEV, 2022).
- El segundo se trata de las “Vidas en re-existencia, una compilación de 25 historias que buscan representar a las mujeres, personas LGBTIQ+ y hombres de masculinidades no hegemónicas”.

Así, la CEV se convierte en la primera Comisión de la Verdad del mundo que trabaja el enfoque de género de manera detallada y participativa (CIDERUniandes, 2022). Al respecto, la Ruta Pacífica de las Mujeres –RPM– en su último informe señala que la incorporación de los derechos de las mujeres y el enfoque de género en la CEV se ha convertido en una buena práctica replicable en otras comisiones del mundo, resaltando el trabajo articulado con el movimiento de mujeres y población LGBTIQ+ (RPM, 2022).

Como resultado del relacionamiento del colectivo “La Comadre”, la Coordinación de Mujeres de la Asociación nacional de afrocolombianos desplazados –AFRODES– con la **UBPD**, se presentó ante el Informe ‘Solicitud Colectiva de Búsqueda de La Comadre’. Un informe que da cuenta del proceso de “participación de mujeres negras y afrocolombianas y una perspectiva espiritual de los pueblos étnicos” (UBPD, 2022). Asimismo, la Unidad entregó dignamente el cuerpo de una niña de 16 años víctima de reclutamiento forzado por un grupo armado al margen de la ley, desaparecida en Medellín en el año 2001 (UBPD, 2022). Se destaca el reconocimiento al trabajo de la entidad con la entrega del Premio León Zuleta por la mesa de trabajo LGBTIQ+ y reconociendo la incorporación de estrategias de participación y asesoría técnica con enfoque de género en la búsqueda de personas desaparecidas (bluradio, 2022). Cabe señalar que la RPM en su último informe planteó que es importante que esta entidad fortalezca la inclusión de los enfoques y desagregue a las mujeres en el universo de víctimas y en los datos de entregas y búsquedas y se las identifique en sus diversidades y afectaciones (RPM, 2022).

En relación con la **JEP** se destaca el anuncio realizado por el Director de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– sobre la eventual apertura de un macro caso sobre violencia sexual (JEP, 2022), mencionado posteriormente por la Sala de reconocimiento en el comunicado 054 sobre el macro caso 10 (JEP, 2022). Un

anuncio fundamental para las organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ quienes han manifestado de manera insistente la necesidad de abrir este caso como un camino para superar la impunidad.

También durante este periodo se realizaron algunas acciones en desarrollo de este enfoque desde una **perspectiva interseccional** en la JEP. En el mes de septiembre se conmemoró el Día Internacional de la Mujer Indígena resaltando la importancia de su trabajo en la implementación de la justicia transicional y restaurativa (JEP, 2022). Con este mismo propósito se desarrolló un conversatorio sobre ‘El rol de la mujer indígena en los procesos restaurativos’ moderado por la magistrada Arhuaca, Belkis Izquierdo Torres, presidenta de la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de la JEP (JEP, 2022). De otra parte, la RPM presentó a la JEP propuestas sobre las sanciones propias y los trabajos y obras con contenido reparador que deben hacer los comparecientes que aceptan responsabilidad y digan verdad⁸³.

En relación con las **Medidas de Reparación**, la política pública de reparación ha incluido de manera transversal el enfoque de género en sus diferentes procesos misionales, no obstante, en su estructura organizativa interna no existe una oficina encargada exclusivamente de la materia. Para el segundo trimestre de 2022 el SIIPO reportaba un 73.94% de avances en el indicador de mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial; 40% de avance sobre comunidades reubicadas o retornadas y un 0% de avance en porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres. Según información de la CGN citada en el Cuarto informe de Seguimiento presentado por la Ruta Pacífica de Mujeres en junio de 2022, el enfoque de género “no se ha transversalizado en la formulación ni en la implementación de la política pública de víctimas”. Además, señalan que denuncian, que del 11% de recursos que fueron destinados a la política pública de víctimas, solo el 2% fue destinado a las mujeres (RPM, 2022).

⁸³ En este documento, mujeres de nueve departamentos plantearon a la JEP expectativas sobre el tipo de sanciones para delitos como el de violencia sexual desde una perspectiva feminista, para quienes proponen, entre otros: “privación efectiva de la libertad y que los responsables estén obligados a construir centros comunitarios para atención de la población victimizada, pedir perdón de forma pública, construir colegios, vías y viviendas, entre otras obras sociales” (JEP, 2022). Se trata de un aporte fundamental en la construcción de las sanciones propias en las que la participación de las víctimas es crucial para sentar las bases de un proceso restaurativo.

Finalmente, respecto al **Compromiso con la promoción de DDHH**, es necesario mencionar que en este aspecto el SIPO no tiene indicadores de género que permitan hacer el seguimiento a los avances desarrollados hasta el momento.

2.6.2. Enfoque étnico

Frente al enfoque étnico⁸⁴ el IF de la **CEV** incluyó un volumen denominado “Resistir no es aguantar: Violencias y daños contra los pueblos étnicos”. Este documento relata la continuidad de las violencias que han padecido las comunidades étnicas y la forma en que se ha configurado el conflicto armado contemporáneo⁸⁵. Es importante subrayar que la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE– en su último informe señaló que la falta de recursos de las organizaciones étnicas dificultó la presentación de informes ante la CEV y la falta de recursos y de seguridad limitaron el trabajo y desarrollo del enfoque étnico para las entidades del SIVJRNR. Estos factores inhibieron la participación real y efectividad de los pueblos étnicos en el Sistema (IEANPE, 2021).

No obstante, las dificultades expresadas por las comunidades étnicas brindan explicaciones relevantes para el porqué las mujeres, las personas LGBTIQ+ y las comunidades étnicas salieron desproporcionalmente afectadas en medio de esta guerra.

La **UBPD** en el mes de agosto recuperó cuatro cuerpos en territorio ancestral indígena en la región amazónica, uno de ellos al parecer era un indígena Uitoto desaparecido en 1999. Esta acción humanitaria implicó un proceso de concertación con las autoridades ancestrales indígenas para acordar el permiso, sanación y armonización espiritual del territorio en aplicación del Protocolo de Relacionamento y Coordinación entre la UBPD y los Pueblos Indígenas de Colombia (UBPD, 2022). En este mismo periodo la entidad y el Espacio Nacional de Consulta Previa para las comunidades NARP concertaron el Protocolo de Relacionamento y Coordinación para la Búsqueda de las Personas NARP en el Contexto y debido al Conflicto Armado. Una concertación esperada desde el arranque formal de la entidad, mediante la cual se supera el atraso identificado en informes anteriores sobre la materia (UBPD, 2022). Finalmente, se destaca el inicio de actividades de búsqueda

⁸⁴ Para conocer sobre la metodología étnica empleada por la CEV ver: Pueblos étnicos: Metodología Étnica de la Comisión de la Verdad (CEV)

⁸⁵ Allí se tejen hilos conductores de las formas en que la trata trasatlántica a través del secuestro masivo de africanos y su traída a Colombia, las violencias de la colonia, y la persecución europea al pueblo Rrom, entre otros hechos violentos profundizaron el trato colonial y la discriminación racial y estructural que explican la vulneración particular y desmedida contra a estos grupos poblacionales. También se incluye en este volumen los corredores del Conflicto en 17 macroterritorios étnicos, y las violencias, daños y resistencias de estos pueblos (CEV, 2022).

de personas desaparecidas en el estero San Antonio (Buenaventura). Proceso antecedido por “actividades psicoespirituales de seguridad y armonización” que tuvieron como objetivo incluir en la búsqueda los saberes ancestrales de Buenaventura (UBPD, 2022).

En el caso del **JEP**, la Sala de Reconocimiento señaló que “es claro que la violencia producida por la guerra afectó profundamente los Territorios Étnicos y, con ello, las relaciones transgeneracionales, incluyendo la capacidad de los integrantes de las comunidades para preservar y transmitir sus saberes tradicionales y sistemas de conocimiento propio, medicinales, alimentarios, de justicia, de educación, entre otros” (JEP, 2022), de allí la necesidad de hacer una investigación autónoma de esta magnitud. Vale la pena subrayar que la IEANPE en su último informe señaló la importancia de este macro caso y explicó que su apertura “permitirá desarrollar en la justicia transicional el enfoque integral que requiere la caracterización de los crímenes atroces perpetrados, la rendición de cuentas de todos sus responsables y la reparación integral de los daños, incluida la restitución integral de sus territorios colectivos y ancestrales” (IEANPE, 2021)⁸⁶. Registrados estos eventos de implementación, la ST considera relevante detenerse en dos asuntos para revisarlos con más detenimiento, debido a su impacto en el reconocimiento del derecho a la justicia de las víctimas del conflicto armado en Colombia: los nuevos tres macro casos abiertos por la JEP y el alistamiento para la imposición de sanciones propias a través de Trabajos, obras y actividades –TOARS–.

169

En términos de **Medidas de Reparación**, el SIPO reporta para el segundo trimestre de 2022, el 37,5% de avance general en los 13 indicadores, de los cuales solo uno de ellos se encontraba en 100% (sobre sistemas de información con enfoque

⁸⁶ Adicionalmente, la jurisdicción ha desplegado en este periodo otras acciones, entre ellas: i. el reconocimiento del aporte de las comunidades indígenas a la construcción de paz, a propósito de la conmemoración del Día Internacional de los pueblos indígenas (JEP, 2022); ii. la realización de la primera versión interjusticias entre la JEP y las autoridades del Tribunal de Ética y Justicia Ancestral Afrodescendiente del norte del Cauca en el marco del Caso 05 de la Jurisdicción, primera que se realiza en Colombia de esta naturaleza y que subraya la importancia de reconocimiento y dignificación de la autonomía de los pueblos afrodescendientes (JEP, 2022); iii. el saludo y reconocimiento al pueblo rrom de Colombia con ocasión del 78º aniversario del Día del Holocausto del Pueblo Gitano y la reiteración del compromiso de la JEP por la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos a la verdad, la justicia y la reparación en el marco del conflicto colombiano (JEP, 2022); iv. la apertura de la sede territorial de la JEP en Quibdó, y; v. la jornada pedagógica sobre la JEP y los mecanismos de participación dirigida a las comunidades indígenas del pueblo Wounnan, en coordinación con la Asociación de Cabildos y Resguardos Indígenas del Valle del Cauca (ACIVA) en límites entre Valle del Cauca y Chocó (JEP, 2022). Finalmente, la Jurisdicción presentó el libro ‘Reflexiones sobre el Enfoque Territorial y Ambiental en la Jurisdicción Especial para La Paz’ en el que se incluyen ocho contribuciones de diferentes sectores académicos sobre la relación entre el conflicto, el medio ambiente y la aplicación del enfoque territorial y ambiental (JEP, 2022).

étnico), mientras otros cuatro indicadores relacionados con retornos, atención psicosocial, y planes concertados reportaban un 0% de avance. Por su parte, la IEANPE en su último informe registra avances lentos o regresiones. En el caso de los procesos de **reparación colectiva**, se reportan recortes presupuestales identificados por la Contraloría General de la Nación; un porcentaje bajo (9.5%) de sujetos colectivos étnicos en fase de implementación y una falta de avances en términos de rehabilitación y retornos. También en el componente de **restitución de tierras** se registran tan solo 20 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 17 para comunidades indígenas y 3 para comunidades afrodescendientes desde 2011. Finalmente, la IEANPE hizo hincapié en que la disminución de recursos para la reparación en el Conpes 4031 de 2021, disminuye aún más la posibilidad de tener avances significativos en esta materia (IEANPE, 2021). Vale la pena destacar que la directora de la UARIV y la vicepresidente de la República anunciaron en Buenaventura la realización de un piloto de reparación integral para la paz que incluye componentes de reparación individual y colectiva, retornos y reubicaciones y atención y asistencia a través de un plan de choque (El Espectador, 2022).

Ahora, sobre el **Compromiso con la promoción de los DDHH**, la IEANPE reporta en su último informe que, hasta diciembre de 2021, todavía no se habían desarrollado avances sobre el PNDH específico para los Pueblos Étnicos. Este hecho y los pocos o nulos avances en el resto de los compromisos en materia de promoción y garantías de los DDHH les permite concluir que existe un incumplimiento en este aspecto (IEANPE, 2021). Frente a este tema, la CPDDHH señala que, entre las dificultades en 2022 para avanzar, está la falta de recursos presupuestales y humanos para el desarrollo de las actividades y los desacuerdos en las definiciones conceptuales y de implementación, entre otros (Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales, 2022).

3. Conclusiones

Con la publicación del Informe Final y sus Recomendaciones, así como con el ejercicio de socialización durante los dos últimos meses del mandato, la **CEV** concluyó su trabajo y se encuentra actualmente en etapa de liquidación. Es menester ahora que el Comité de Seguimiento y Monitoreo atienda las recomendaciones con garantías suficientes para procurar el desarrollo a cabalidad de las medidas tomadas por la CEV para la protección, cuidado y socialización del Archivo de la Comisión y su legado por 7 años. La ST considera que la CEV **cumplió** el mandato conferido por el A.F. **a tiempo** y en **correspondencia** con las disposiciones del A.F.

La **UBPD** continúa realizando esfuerzos importantes para avanzar en la búsqueda de personas desaparecidas. No obstante, se continúan identificando retrasos y demoras en algunos procesos estratégicos; de allí que la ST considera que la UBPD está **cumpliendo** con su mandato en **correspondencia** con lo pactado, pero subsisten **retrasos importantes** que se espera sean prontamente subsanados.

La JEP sigue **cumpliendo** el mandato dado en el A.F. Se considera que se encuentra **a tiempo**, en tanto se surtió la segunda ronda de priorizaciones, un asunto que estaba previsto para este año. En cualquier caso, se espera que las primeras sentencias se produzcan y se emitan las sanciones propias en los casos que enuncia la ley. Finalmente, se mantiene la calificación de **correspondencia parcial**, que ha sido reiterada en los informes de la ST por las modificaciones iniciales que se hicieran a la JEP, reconociendo que en el periodo estudiado no se presentan cambios o modificaciones al mandato del A.F.

Considerando que los rezagos en materia de **Reparaciones Integrales** se mantienen, la ST considera que hay un **cumplimiento parcial con retrasos y sin correspondencia**. Se espera que la prórroga de la ley y un cambio de gobierno comprometido con la implementación del A.F., pueda modificar la balanza y avanzar significativamente en la implementación de la reparación integral para las víctimas en la perspectiva del A.F.

171

En relación con el **Compromiso con la promoción de DDHH del PNADDHH**, si bien se repartan algunas actividades aún no se concreta en lo esperado para esta fecha. La suspensión de las actividades de la Consejería Presidencial para los DDHH y la restructuración del DAPRE, hace que se aumenten los tiempos de espera en la implementación de este Plan. De la misma forma, si bien se han adelantado sesiones de trabajo para la Política pública de DDHH y los pueblos indígenas y para el capítulo étnico del PNADDHH, estas no han alcanzado el objetivo señalado en el A.F. Por tanto, la ST considera que hay un **incumplimiento en este compromiso del A.F.**

4. Oportunidades de mejoramiento

Sobre la CEV (5.1.1):

- Brindar las garantías institucionales, financieras y técnicas al CSM para que cumpla adecuadamente con su mandato.
- Dar cumplimiento a las medidas tomadas por la CEV, la JEP y el Archivo General de la Nación para la custodia y administración del Archivo de la CEV.

- Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes locales de desarrollo acciones tendientes a la socialización, análisis y reflexión de los contenidos del IF de la CEV.

Sobre la UBDP (5.1.1.2):

- Atender las solicitudes de las víctimas y sus organizaciones referidas a la ampliación de su participación en los procesos de búsqueda aprovechando su experiencia y conocimiento previo en la materia. Brindarles acompañamiento psicosocial, garantías materiales y de seguridad, y formación técnica para realizar las acciones de búsqueda de manera adecuada para sumarse a los procesos de búsqueda de forma activa.
- Dotar con los recursos humanos, técnicos y científicos necesarios a las entidades involucradas en el proceso de búsqueda, especialmente al INMLYCF, atendiendo el parágrafo del art. 5 del Decreto 589 sobre Funciones y Atribuciones que establece que el Gobierno Nacional fortalecerá esta entidad en su infraestructura física, humana y tecnológica y su cobertura territorial.
- Habilitar las condiciones para dar cuenta del artículo 16 sobre la selección y nombramiento del director en 2023, quien deberá ser escogido por el Comité de escogencia establecido en el parágrafo del artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017.

172

Sobre la JEP (5.1.2):

- Abrir formalmente el macro caso sobre violencia sexual anunciado durante el periodo de este informe y evaluar la pertinencia de abrir un macro caso sobre desaparición forzada.
- Profundizar los espacios pedagógicos de trabajo con los comparecientes, víctimas y comunidades alrededor de las implicaciones de las sanciones propias en los territorios de tal suerte que estas contribuyan a las transformaciones esperadas y no se constituyan en nuevas frustraciones para la población o en desincentivos para los comparecientes⁸⁷.

⁸⁷ (i) Fortalecer los procesos de formación a todos los actores involucrados en su desarrollo: comparecientes, funcionarios, víctimas, y comunidades, entre otros. A los comparecientes en particular, y aquellos que se han recibido beneficios por amnistías y tratamientos especiales, motivarlos a participar activamente de los trabajos y obras que se dispongan. (ii) Desarrollar con eficiencia el proceso de documentación y certificación de los TOAR en los territorios; en particular, aquellos que se desarrollaron con anterioridad y de los cuales no quedó registro. (iii) Procurar que los trabajos que se realicen superen las acciones puntuales y coyunturales y se inscriban en procesos de cambio de más largo aliento. (iv) Promover la articulación de las sanciones y los TOAR con las necesidades de las comunidades y las víctimas y con los diferentes instrumentos de planeación: PATR y hojas de ruta, planes locales de desarrollo, los PIRC de los sujetos de reparación

- Informar a las víctimas y a la sociedad la relación, límites y articulaciones entre las sanciones propias, los procesos de reparación integral que desarrolla la UARIV y la URT, los procesos que se adelantan en la justicia ordinaria y la justicia internacional.
- Amplificar los procesos de divulgación y pedagógicos a la ciudadanía en general sobre los contenidos de las sanciones propias, su importancia y los efectos que se derivan de ellas de tal suerte que se fortalezca la legitimidad de la justicia transicional como un modelo propicio para superar el conflicto armado⁸⁸.

Sobre las Medidas de Reparación Integral (5.1.3):

- Incorporar de forma integral en el PND la ruta de implementación del punto 5 del AF en sus diferentes aspectos, con la participación efectiva de las víctimas.
- Garantizar el presupuesto necesario para desarrollar los procesos de reparación individual y colectiva comprometidos, y clarificar las rutas a seguir para avanzar significativamente en la reparación integral, considerando los problemas presupuestales y las necesidades y derechos de las víctimas.
- Mantener los esfuerzos en la articulación de las medidas de reparación entre las diferentes instancias del estado responsables a nivel nacional y territorial, con las entidades del SIVJNR y los demás proyectos y programas derivados de la implementación del A.F.

173

Sobre el Compromiso con la promoción de los DDHH (5.2):

- Avanzar con decisión en la expedición y puesta en marcha del PNADDHH, el Capítulo Étnico y la Política pública de DDHH y los pueblos indígenas. La adopción de una política efectiva de prevención, promoción y garantía de los DDHH puede aumentar significativamente las posibilidades de construir una paz estable y duradera.

colectiva, entre otros. (v) Asegurar el compromiso y la acción de las autoridades locales y regionales (incluidas las entidades nacionales con presencia territorial: UARIV) para que coadyuven en la facilitación de condiciones para llevarlos a cabo y para que su desarrollo aporte en las transformaciones del territorio, en especial en los PDET, pero no exclusivamente estos.

⁸⁸ (i) Garantizar la participación de las víctimas acreditadas en todos los momentos vitales del proceso de formulación de las sanciones: formulación, ejecución, evaluación y seguimiento, considerando los tiempos, los intereses y las situaciones de las víctimas en función de evitar la acción con daño. (ii) Lograr que los proyectos restaurativos se conciben y proyecten con atención a necesidades y oportunidades de los territorios combinando habilidades y conocimientos de los sancionados con las realidades locales. (iii) Asegurar las condiciones materiales, financieras y de seguridad para que los comparecientes las puedan desarrollar, y las víctimas y comunidades puedan beneficiarse de estas.

BIBLIOGRAFÍA

- @ConsejeriaDePaz. (14 de septiembre de 2022). *Ayer presentamos, junto a la @JEP_Colombia, la #RutaTOAR.* Obtenido de https://twitter.com/ConsejeriaDePaz/status/1570142396272238598?t=RMeqPGrLvSviauO-Ts_Liw&s=09
- blu radio. (11 de agosto de 2022). Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://www.bluradio.com/sociedad/educacion/es-una-aberracion-mostrar-el-informe-final-de-comision-de-la-verdad-a-ninos-mayor-carlos-ospina-pr30>
- blu Radio. (23 de agosto de 2022). *¿Cómo se restituirá la tierra en Colombia?* Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=snpscPFdHFU>
- bluradio. (5 de julio de 2022). *Unidad de Búsqueda recibe premio por su enfoque de género incluyente.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.bluradio.com/nacion/paz/unidad-de-busqueda-recibe-premio-por-su-enfoque-de-genero-incluyente-rg10>
- Caracol Radio. (6 de septiembre de 2022). *“Podemos vigilar de cerca el proceso de búsqueda en Colombia”.* Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de https://caracol.com.co/radio/2022/09/06/judicial/1662475636_031396.html
- Caracol Radio. (25 de julio de 2022). *Giovanny Yule: "Gobierno Petro estará presto a solución en tema de tierras".* Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=J0ZqhcO5MnU>
- CEV. (julio de 2022). Recuperado el 9 de septiembre de 2022, de <https://web.comisiondelaverdad.co/images/InformeGestionI-2022.pdf>
- CEV. (14 de agosto de 2022). *#ElInformeCuenta Cap 38 Resistir no es aguantar.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=h3IkPEf-xcY>
- CEV. (21 de agosto de 2022). *#ElInformeCuenta Cap 39 | Qué les pasó a las mujeres en el conflicto.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=jp5qUFEULaM>
- CEV. (junio de 2022). *ACLARACIONES INFORME FINAL - Constancia Comisionado: Francisco de Roux.* Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- CEV. (28 de junio de 2022). *Acto público de presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad.* Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=2Ap2gWBleT0>
- CEV. (agosto de 2022). *Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de Hay Futuro si hay verdad- Informe Final: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

- CEV. (agosto de 2022). *Lo que sigue: Entidad depositaria - Archivo Comisión de la Verdad*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.comisiondelaverdad.co/entidad-depositaria-archivo-comision-de-la-verdad>
- CEV. (s.f.). *Metodología Étnica de la Comisión de la Verdad*. Obtenido de <https://www.comisiondelaverdad.co/metodologia-etnica-de-la-comision-de-la-verdad>
- CIDERUniandes. (4 de septiembre de 2022). Recuperado el 4 de octubre de 2022, de Las mujeres y la población LGBTIQ+ en el informe final de la Comisión de la Verdad: capítulo género: <https://www.youtube.com/watch?v=jMDzSGy2qGU>
- CMI. (19 de julio de 2022). *Giovani Yule, designado de la Unidad de Restitución de Tierras, sobre los retos del nuevo cargo*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=rrNM6etXicl>
- Congreso de la República. (23 de agosto de 2022). *(Acta 06) Sesión del 23 de Agosto de 2022*. Recuperado el 16 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=EkDJXxTz0Mg>
- Congreso de la República. (julio de 2022). *No enreden la paz*. Obtenido de Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022: https://angelicalozano.co/wp-content/uploads/2022/07/883ff8_ad0af9d45a184baa8a31e8bbc1b6c6db_compressed.pdf
- Consejera Presidencial para la Estabilización y Consolidación . (26 de octubre de 2022). OFI22-00132000 / GFPU 13030000. *Respuesta a su petición radicada el 3 de octubre de 2022. Solicitud de Información- Doceavo informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la CSIVI (EXT22-00085242) .*
- Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales. (18 de octubre de 2022). Respuesta solicitud sobre estado actual del Plan Nacional de Acción de OFI22-00123592 / GFPU 13050000.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (21 de junio de 2022). Recuperado el 26 de septiembre de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/4094.pdf>
- Contexto Ganadero. (25 de julio de 2022). *Continúan cuestionamientos a Giovani Yule como director de restitución de tierras*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.contextoganadero.com/politica/continuan-cuestionamientos-giovani-yule-como-director-de-restitucion-de-tierras>
- Dejusticia. (6 de septiembre de 2022). *Cinco desafíos para el futuro de la restitución de tierras en Colombia*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.dejusticia.org/cinco-desafios-para-el-futuro-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia/>

- Delegado. (22 de noviembre de 2022). Entrevista realizada por la ST a delegados de CSIVI Comunes. (S. T. Verificación, Entrevistador)
- Departamento Nacional de Planeación. (noviembre de 2022). *Colombia Potencia Mundial de la Vida - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Obtenido de Versión para el Consejo Nacional de Planeación.
- dh Colombia. (30 de agosto de 2022). *El paralogismo de De Roux*. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://dhcolombia.com/2022/08/30/el-paralogismo-de-de-roux%ef%bf%bc/>
- El Espectador. (3 de octubre de 2022). *¿Por qué Estados Unidos respalda el capítulo étnico del Acuerdo de Paz?* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/por-que-estados-unidos-respalda-el-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-reunion-petro-blinken/>
- El Espectador. (4 de octubre de 2022). *¿Se ha descuidado la implementación del Acuerdo por Paz Total?: habla mininterior*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/ministro-del-interior-alfonso-prada-se-ha-descuidado-implementacion-del-acuerdo-por-paz-total/>
- El Espectador. (2 de noviembre de 2022). *“A este paso, se requieren más de 100 años para reparar”: Unidad de Víctimas*. Recuperado el 17 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/judicial/a-este-paso-se-requieren-mas-de-100-anos-para-reparar-unidad-de-victimas/>
- El Espectador. (4 de noviembre de 2022). *“Cualquier esfuerzo de paz debe tener un componente de justicia”: presidente de la JEP*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/judicial/cualquier-esfuerzo-de-paz-debe-tener-un-componente-de-justicia-presidente-de-la-jep/>
- El Espectador. (10 de septiembre de 2022). *“Me hubiera gustado avanzar más con los militares”: De Roux*. Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/fransico-de-roux-habla-sobre-el-informe-final-me-hubiera-gustado-avanzar-mas-con-los-militares/>
- El Espectador. (25 de septiembre de 2022). *e cumplirá a rajatabla y no va a ser negociado o renegociado ninguno de los puntos con ningún grupo. El Gobierno no va a poner en discusión los acuerdos refrendados en 2016*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/politica/el-acuerdo-de-la-habana-es-inalterable-ivan-cepeda-sobre-paz-total/>
- El Espectador. (4 de noviembre de 2022). *Falsos positivos: el patrón criminal extra que piden que JEP investigue en Dabeiba*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y->

- desaparecidos/falsos-positivos-el-patron-criminal-extra-que-piden-que-jep-investigue-en-dabeiba-procuraduria-ejercito/
- El Espectador. (30 de agosto de 2022). *Las peticiones de familiares de desaparecidos para avanzar en su búsqueda*. Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/peticiones-de-los-familiares-de-las-personas-desaparecidas-en-colombia-para-avanzar-con-su-busqueda/>
- El Espectador. (10 de noviembre de 2022). *Las razones de ex-Farc para pedir que todos sus procesos pasen de la Fiscalía a la JEP*. Recuperado el 17 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/tutela-de-excombatientes-de-las-farc-a-la-jep-para-asumir-casos-e-investigaciones-en-la-fiscalia/>
- El Espectador. (18 de marzo de 2022). *Los reclamos de víctimas a su participación en los nuevos macrocasos de la JEP*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/nuevos-macrocasos-de-la-jep-victimas-cuestionan-su-participacion/>
- El Espectador. (13 de septiembre de 2022). *Mayor (r) Ospina publica nuevos capítulos sobre su verdad en el conflicto armado*. Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/el-militar-r-y-excomisionado-de-la-verdad-carlos-ospina-publica-nuevos-capitulos-sobre-su-verdad-en-el-conflicto/>
- El Espectador. (28 de septiembre de 2022). *Petro tira línea sobre paz y lucha contra el hambre en posesión de directores*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/politica/petro-tira-linea-sobre-paz-y-lucha-contra-el-hambre-en-posesion-de-directores/>
- El Espectador. (27 de septiembre de 2022). *Polémica por nombramiento de Cielo Rusinque como directora de Prosperidad Social*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/politica/polemica-por-nombramiento-de-cielo-rusinque-como-directora-de-prosperidad-social/>
- El Espectador. (21 de octubre de 2022). *Proyectos de desarrollo y paz, los anuncios que hizo el Gobierno para Buenaventura*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.elespectador.com/politica/proyectos-de-desarrollo-y-paz-los-anuncios-que-hizo-el-gobierno-para-buenaventura/>
- El Espectador. (6 de octubre de 2022). *Reforma agraria: Gobierno acuerda con Fedegán compra de tres millones de hectáreas*. Recuperado el 8 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/economia/reforma-agraria-el-gobierno-acuerda-con-fedegan-comprar-tres-millones-de-hectareas/>
- El Tiempo. (30 de agosto de 2022). *'Buscar desaparecidos no es solo exhumar, hay que identificarlos': Luz M. Monzón*. Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/buscar-desaparecidos-no-es-solo-exhumar-sino-tambien-identificar-dice-ubpd->

698354#:~:text=UBPD-

,%27Buscar%20desaparecidos%20no%20es%20solo%20exhumar%2C%20hay%20que%20identificarlos%27,dadas%20por%20

El Tiempo. (10 de agosto de 2022). *Centro Democrático publicará 'cartilla alternativa' a informe sobre la verdad*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/alvaro-uribe-anuncia-cartilla-alternativa-sobre-la-verdad-en-el-conflicto-693759>

El Tiempo. (7 de septiembre de 2022). *Duro debate por informe de la Comisión de la Verdad, en Senado*. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/informe-de-la-comision-de-la-verdad-provoca-debate-en-senado-696923>

El Tiempo. (12 de octubre de 2022). *Gobierno Petro buscará modificar la Justicia Especial para la Paz*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-petro-buscar-modificar-la-justicia-especial-para-la-paz-709413>

El Tiempo. (15 de julio de 2022). *JEP tendrá un macrocaso sobre violencia sexual en el conflicto*. Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-abrira-caso-de-violencia-sexual-en-el-conflicto-687597>

El Tiempo. (23 de febrero de 2022). *JEP: las renunciaciones y la charla detrás de roces por apertura de macrocasos*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-exclusivo-las-tensiones-por-apertura-de-nuevos-macrocasos-653614>

El Tiempo. (11 de octubre de 2022). *Ordenan a Mindefensa enseñar a tropas el informe de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/comision-de-la-verdad-ordenan-a-mindefensa-a-ensenar-informe-a-tropas-708668>

I.Kroc. (junio de 2022). *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, abril – junio de 2022*. Notre Dame (IN): Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales. Obtenido de Echavarría Álvarez, Josefina, et al.: <https://curate.nd.edu/show/sf26834036p>

IEANPE. (diciembre de 2021). *INFORME DE SEGUIMIENTO, IMPULSO Y VERIFICACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.forointerretnico.com.co/wp-content/uploads/Informe-IEANPE-2022-24-01-22-VER1-1.pdf>

infobae. (23 de agosto de 2022). *El fuerte debate en el Senado tras presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 8 de septiembre de 2022, de

- <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/24/el-fuerte-debate-en-el-senado-tras-presentacion-del-informe-final-de-la-comision-de-la-verdad/>
infobae. (21 de agosto de 2022). *JEP anunció que expedirá sus primeras sentencias*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/22/jep-anuncio-que-expedira-sus-primeras-sentencias/>
- JEP. (26 de septiembre de 2022). Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/libro-La-JEP-vista-por-sus-jueces-2020-2021.aspx>
- JEP. (21 de octubre de 2022). *COMUNICADO 088 DE 2022 La JEP expidió su primera Resolución de Conclusiones: los 11 imputados por 'falsos positivos' en el Catatumbo son elegibles para que el Tribunal para la Paz les imponga sanciones propias*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-resolucion-conclusiones-imputados-falsos-positivos-catatumbo-sanciones-propias.aspx>
- JEP. (15 de julio de 2022). *COMUNICADO 054 de 2022 LA JEP ABRE MACROCASO 10 PARA INVESTIGAR LOS GRAVES CRÍMENES E INFRACCIONES AL DIH COMETIDOS POR LAS FARC-EP*. Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-abre-macrocaso-10-para-investigar-los-graves-cr%C3%ADmenes-e-infracciones-al-DIH-cometidos-por-las-Farc-EP.aspx>
- JEP. (15 de julio de 2022). *COMUNICADO 054 de 2022: LA JEP ABRE MACROCASO 10 PARA INVESTIGAR LOS GRAVES CRÍMENES E INFRACCIONES AL DIH COMETIDOS POR LAS FARC-EP*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-abre-macrocaso-10-para-investigar-los-graves-cr%C3%ADmenes-e-infracciones-al-DIH-cometidos-por-las-Farc-EP.aspx>
- JEP. (25 de julio de 2022). *COMUNICADO 057 DE 2022: JEP imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a 22 miembros del Ejército, un funcionario del extinto DAS y a dos civiles por 'falsos positivos' en Casanare*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-a-22-miembros-del-ej%C3%A9rcito,-un-funcionario-del-extinto-das-y-a-dos-civiles-por-%C2%B4falsos-positivos%C2%B4-en-Casanare.aspx>
- JEP. (21 de julio de 2022). *COMUNICADO 055 DE 2022: JEP revoca el beneficio de libertad provisional y condiciona la permanencia del general en reserva activa (ra) Arias Cabrales a que aporte a la verdad*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-revoca-el-beneficio-de-libertad-provisional-y-condiciona-la-permanencia-del-general-\(ra\)-Arias-Cabrales.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-revoca-el-beneficio-de-libertad-provisional-y-condiciona-la-permanencia-del-general-(ra)-Arias-Cabrales.aspx)
- JEP. (29 de julio de 2022). *COMUNICADO 061 de 2022: LA JEP RECIBIÓ EN SALA PLENA AL PRESIDENTE ELECTO GUSTAVO PETRO; EL CANCELLER*

- DESIGNADO, ÁLVARO LEYVA; Y EL ALTO COMISIONADO DE PAZ DESIGNADO, DANILO RUEDA. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibi%C3%B3-en-Sala-Plena-al-presidente-electo-Gustavo-Petro.aspx#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%2029%20de%20julio%20de,de%20la%20Jurisdicci%C3%B3n%2C%20Eduardo%20Cifuentes>.*
- JEP. (5 de agosto de 2022). *COMUNICADO 064 DE 2022 La JEP realizó la primera versión interjusticias con la justicia propia afrodescendiente.* Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-realiz%C3%B3-la-primer-versi%C3%B3n-interjusticias-con-la-justicia-propia-afrodescendiente.aspx>
- JEP. (9 de agosto de 2022). *COMUNICADO 065 DE 2022: La JEP reconoce el aporte de las comunidades indígenas en la construcción de la paz.* Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reconoce-el-aporte-de-las-comunidades-ind%C3%ADgenas-en-la-construcci%C3%B3n-de-la-paz.aspx>
- JEP. (18 de agosto de 2022). *COMUNICADO 067 DE 2022: 21 exintegrantes del antiguo Bloque Oriental de las Farc-EP comparecieron ante la JEP en versión colectiva en el caso 07: reclutamiento y utilización de niños y niña.* Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/21-exintegrantes-de-las-Farc-EP-comparecieron-ante-la-JEP-en-version-colectiva-del-caso-07.aspx>
- JEP. (30 de agosto de 2022). *COMUNICADO 071 DE 2022 JEP abre Caso 08 que investigará los crímenes cometidos por integrantes de la fuerza pública, otros agentes de Estado, en asocio con grupos paramilitares o terceros civiles.* Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abre-Caso-08-investigara-crmenes-cometidos-fuerza-publica-otros-agentes-de-estado.aspx>
- JEP. (30 de agosto de 2022). *COMUNICADO 071 DE 2022: JEP abre Caso 08 que investigará los crímenes cometidos por integrantes de la fuerza pública, otros agentes de Estado, en asocio con grupos paramilitares o terceros civiles.* Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abre-Caso-08-investigara-crmenes-cometidos-fuerza-publica-otros-agentes-de-estado.aspx>
- JEP. (13 de septiembre de 2022). *COMUNICADO 075 DE 2022: La JEP abre Caso 09 para investigar los crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios étnicos.* Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abre-caso-09-investigar-crmenes-contra-pueblos-etnicos.aspx>
- JEP. (13 de septiembre de 2022). *COMUNICADO 075 DE 2022: La JEP abre Caso 09 para investigar los crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios*

- étnicos. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abre-caso-09-investigar-crime-contr-pueblos-etnicos.aspx>
- JEP. (15 de septiembre de 2022). *COMUNICADO 077 DE 2022 Mujeres víctimas de nueve departamentos del país entregan a la JEP sus aportes frente a la justicia restaurativa*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/mujeres-victimas-entregan-JEP-aportes-justicia-restaurativa.aspx>
- JEP. (4 de noviembre de 2022). *COMUNICADO 096 DE 2022 Roberto Vidal y Belkis Izquierdo se posesionaron como presidente y vicepresidenta de la JEP*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Roberto-Vidal-posesion-presidente-jep-Belkis-Izquierdo-vicepresidenta.aspx>
- JEP. (5 de mayo de 2022). *COMUNICADO 125 “EN ALGÚN MOMENTO ESPERAMOS QUE SE ANUNCIE LA APERTURA DE UN MACROCASO DE VIOLENCIA SEXUAL”: DIRECTOR DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20125%20-%20En%20alg%C3%BAn%20momento%20esperamos%20que%20se%20anuncie%20la%20apertura%20de%20un%20macrocaso%20de%20violencia%20sexual.%20Director%20de%20la%20Unidad%20de%20Investigaci%C3%B3n%20>
- JEP. (21 de junio de 2022). *Exsecretariado de las Farc-EP asumió responsabilidad por crímenes de guerra y de lesa humanidad, relacionados con el secuestro*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Exsecretariado-de-las-Farc-EP-asumi%C3%B3-responsabilidad-por-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-en-el-Caso-01.aspx>
- JEP. (29 de septiembre de 2022). <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEp-trabajo-territorios-agosto-septiembre-2022.aspx>. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEp-trabajo-territorios-agosto-septiembre-2022.aspx>
- JEP. (6 de septiembre de 2022). *JEP destaca el rol de las mujeres indígenas en la justicia restaurativa*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-destaca-rol-mujeres-indigenas-justicia-restaurativa.aspx>
- JEP. (27 de julio de 2022). *JEP IMPUTA LA COMISIÓN DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y DE GUERRA A DIEZ INTEGRANTES DEL EJÉRCITO NACIONAL POR LOS HECHOS RELACIONADOS CON LOS ASESINATOS Y LAS DESAPARICIONES FORZADAS PERPETRADAS EN EL CEMENTERIO LAS MERCEDES (DABEIBA): TRES CORONELES, TRE*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-comision-crime-lesa-humanidad-y-de-guerra-a-diez-integrantes-del-ejercito-nacional-por-los-hechos-relacionados-con-los-asesinatos-y-las-desapariciones-forzadas-perpetradas-en-el-cementerio-las-mercedes-dabeiba-tres-coroneles-tre.aspx>

de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-lesa-humanidad-y-de-guerra-a-10-exintegrantes-del-Ej%C3%A9rcito-por-asesinatos-y-desapariciones-forzadas.aspx

JEP. (5 de septiembre de 2022). *La JEP rinde homenaje a las luchas de las mujeres indígenas*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-homenaje-luchas-mujeres-indigenas.aspx>

JEP. (2 de agosto de 2022). *La JEP saluda y acompaña al pueblo Rrom o Gitano de Colombia en el 'Día del Holocausto del Pueblo Gitano'*. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-saluda-y-acompa%C3%B1a-al-pueblo-Rrom-o-Gitano-de-Colombia-en-el-%E2%80%98D%C3%ADdel-Holocausto-del-Pueblo-Gitano%E2%80%99.aspx>

JEP. (16 de agosto de 2022). *La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia firman protocolo que activa el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Sanciones Propias (MMVSP)*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-y-la-Misi%C3%B3n-de-la-ONU-firman-protocolo-que-activa-el-Mecanismo-de-Monitoreo-y-Verificaci%C3%B3n-de-las-Sanciones-Propias.aspx>

JEP. (23 de octubre de 2022). Prs-151-2022.

La JEP y la a Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (agosto de 2022). *Protocolo adoptado por la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para la adecuada articulación de los componentes*. Recuperado el 26 de septiembre de 2022, de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/protocolo_mmvsp.pdf

La JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (16 de Agosto de 2022). *MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA*. Recuperado el 26 de septiembre de 2022, de <https://colombia.unmissions.org/la-jep-y-la-misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n-de-las-naciones-unidas-en-colombia-firman-protocolo-que-activa-el>

La Nueva Prensa. (26 de agosto de 2022). *Magistrada de la JEP renuncia a Comisión de Seguimiento debido a los entrapamientos de Martínez Neira a los acuerdos de paz de La Habana*. Recuperado el 19 de septiembre de 2022, de <https://www.lanuevaprensa.com.co/component/k2/magistrada-de-la-jep-renuncia-a-comision-de-seguimiento-debido-a-los-entrapamientos-de-martinez-neira-a-los-acuerdos-de-paz-de-la-habana>

MAFAPO, MINGA, CSPP y CCALCP. (21 de octubre de 2022). *Víctimas y representantes jurídicos expresamos preocupaciones ante resolución de*

conclusiones de la JEP en casos de ejecuciones extrajudiciales de Norte de Santander. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.comitedesolidaridad.com/es/content/v%C3%ADctimas-y-representantes-jur%C3%ADdicos-expresamos-preocupaciones-ante-resoluci%C3%B3n-de>

Mantilla, A. S. (1 de julio de 2022). *Las sanciones que restauran son una garantía de no repetición.* Recuperado el 26 de septiembre de 2022, de magistrada, vicepresidente de la Jurisdicción Especial para la Paz: https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/las-sanciones-que-restauran-son-una-garantia-de-no-repeticion/#.YsGU_o4Q4z4.twitter

Mesa Nacional de Víctimas. (28 de septiembre de 2022). *Mesa Nacional y Patricia Tobón de la Unidad para las Víctimas se reúnen por primera vez.* Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de <https://mesanacionaldevictimas.org/2022/09/01/mesa-nacional-y-patricia-tobon-de-la-unidad-para-las-victimas-se-reunen-por-primera-vez/>

Movece. (2 de septiembre de 2022). *Audiencia pública sobre Desaparición Forzada.* Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=834802837715977

Movece. (5 de septiembre de 2022). *La impunidad estructural de la desaparición forzada en el país hace necesario un macrocaso en la JEP para investigarla como delito autónomo.* Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://movimientodevictimas.org/la-impunidad-estructural-de-la-desaparicion-forzada-en-el-pais-hace-necesario-un-macrocaso-en-la-jep-para-investigarla-como-delito-autonomo/>

Oficina de Derechos Humanos de la ONU. (28 de junio de 2022). *Comentario de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sobre el informe final de la Comisión de la Verdad.* Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <file:///C:/Users/arive/Cinep/CSIVI%20-%20Punto%205%20-%20SIVJNR%20-%20Punto%205%20-%20SIVJNR/STCIV-5%202.2fase/almacenaje%20de%20informaci%C3%B3n/informe%2012/cev/06-28-2022-comunicado-de-la-alta-comisionada-michelle-bachelet-informe-final-comision-de-l>

ONU Derechos Humanos. (30 de agosto de 2022). *Saludamos la decisión de Colombia de aceptar la competencia del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar quejas de personas víctimas de desaparición forzada.* Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://www.hchr.org.co/comunicados/saludamos-la-decision-de-colombia-de-acceptar-la-competencia-del-comite-de-la-onu-contra-la-desaparicion-forzada-para-recibir-y-examinar-quejas-de-personas-victimas-de-desaparicion-forzada/>

- PGN, CGR y Defensoría del Pueblo. (22 de agosto de 2022). *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022, de NOVENO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2021- 2022: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/LOS-ORGANOS-DE-CONTROL-Y-LOS-REPRESENTANTES-DE-LAS-VICTIMAS-PIDEN-AUMENTAR-Y-PRIORIZAR-LA-ATENCION-Y-REPARACION-A-VICTIMAS-DEL-CONFLICTO-ARMADO.news>
- RPM. (junio de 2022). *4to INFORME DE SEGUIMIENTO Mujeres enrutadas en la implementación DEL ACUERDO DE PAZ 2021: 5 años remando contra corriente*. Recuperado el 7 de octubre de 2022, de Avances y desafíos del enfoque de género en los territorios, para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.: https://rutapacifica.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/09/Web-documento-4toinforme_compressed.pdf
- Rutas del Conflicto. (22 de julio de 2022). *TRAS AÑOS DE LUCHAS SE ABRE UN MACROCASO DE VIOLENCIA SEXUAL EN LA JEP*. Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://rutasdelconflicto.com/notas/anos-luchas-abre-macrocaso-violencia-sexual-la-jep>
- Semana. (19 de septiembre de 2022). *El indígena Giovanni Yule fue nombrado por Gustavo Petro como líder de la restitución de tierras, ¿por qué la polémica?* Recuperado el 27 de septiembre de 2022, de <https://www.semana.com/politica/articulo/giovanni-yule-de-lider-de-la-minga-indigena-a-dirigir-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-quien-es-el/202240/>
- SINTRAUBPD. (7 de octubre de 2022). Obtenido de <https://twitter.com/sintraubpd/status/1578476894026358787>
- STCIV. (octubre de 2021). *Décimoinformede verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.cinep.org.co/informes-generales/#decimo>
- STCIV. (agosto de 2022). *Undécimo informede verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/informes-generales/#undecimo>
- UARIV. (4 de noviembre de 2022). Respuesta a requerimiento radicado No 2022-8359662-2. Código LEX: 6976724.
- UBPD. (30 de agosto de 2022). Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-celebro-decision-cancilleria-de-ratificar-la-competencia-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada/>
- UBPD. (30 de julio de 2022). *En cifras: así avanza la búsqueda de las personas desaparecidas en Colombia*. Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/cifras-busqueda-desaparecidos-colombia/>

- UBPD. (1 de agosto de 2022). *La búsqueda colectiva de 'La Comadre':*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=uBrQYL5j0AQ>
- UBPD. (julio de 2022). *La Unidad de Búsqueda entrega dignamente el cuerpo de Natalia Andrea Cartagena Gutiérrez, desaparecida en la Comuna 13 en octubre de 2001.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/medellin-comuna-13-entrega-cuerpo-natalia-cartagena/>
- UBPD. (19 de agosto de 2022). *La Unidad de Búsqueda y el Ministerio de Defensa sostuvieron diálogo sobre acceso a información que aporte a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.* Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ministerio-defensa-dialogo-acceso-informacion/>
- UBPD. (30 de agosto de 2022). *'Llamamiento Pacto Nacional por la Búsqueda' - Luz Marina Monzón Cifuentes, Directora de la UBPD.* Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=ihvFW6beYwo>
- UBPD. (2022 de agosto de 2022). *Oficio No. C:P:C:P:3.1. 058-221.* Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de Cuestionario a la UBPD- Comisión primera constitucional - Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/3%20RTA.%20UNIDAD%20DE%20BUSQUEDA%20PERSONAS%20DESAPARECIDAS.pdf>
- UBPD. (16 de junio de 2022). *Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: priorización estratégica y territorial.* Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/priorizacion-plan-nacional-busqueda-2022/>
- UBPD. (22 de julio de 2022). *Por primera vez el Estado colombiano concerta un protocolo para la búsqueda de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras desaparecidas en razón del conflicto armado.* Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/protocolo-busqueda-personas-negras-afro-2022/>
- UBPD. (21 de septiembre de 2022). *UBPD inicia acciones de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el estero San Antonio con el apoyo de comunidades, organizaciones y familiares de Buenaventura.* Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/buenaventura-estero-san-antonio-2022/>
- UBPD. (18 de octubre de 2022). UBPD-1-2022-011054.
- UBPD. (2 de agosto de 2022). *Unidad de Búsqueda prioriza acciones humanitarias en el Amazonas y recupera cuatro cuerpos que podrían corresponder a*

- personas desaparecidas en razón del conflicto*. Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/amazonas-busqueda-pueblos-indigenas-2022/>
- UBPD. (25 de agosto de 2022). *Unidad de Búsqueda y Corporación Reencuentros avanzan en el cruce de información para la búsqueda de personas desaparecidas en razón del conflicto armado en Tolima y Valle del Cauca*. Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/firmantes-farc-paz-aportes-busqueda-2022/>
- Unidad para las víctimas. (22 de agosto de 2022). | *María Patricia Tobón Yagarí, nueva directora de la @Unidad para las Víctimas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=W8ZQoyPMow8>
- URT. (2022). URT-SDG-00284. *Respuesta al derecho de Petición con radicado de entrada DSC1- 202238899*. Bogotá.
- Villegas, S. (26 de septiembre de 2022). *EL Espectador*. Recuperado el 8 de octubre de 2022, de La paz total: entre lo necesario y lo posible: <https://www.elespectador.com/opinion/lectores/antieditorial/la-paz-total-entre-lo-necesario-y-lo-posible/>
- Voz de América. (29 de junio de 2022). *Informe de Comisión de la Verdad en Colombia genera elogios y críticas*. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://www.vozdeamerica.com/a/informe-comision-de-la-verdad-reacciones/6637858.html>
- WRadio. (29 de junio de 2022). Recuperado el 4 de octubre de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=zEEFLhEfzN4>
- WRadio. (23 de agosto de 2022). *Es muy poco lo que se ha hecho por las víctimas: Patricia Tobón*. Recuperado el 27 de septiembre de 2022, de <https://www.wradio.com.co/2022/09/27/racismo-es-manifestacion-contemporanea-y-masiva-de-ignorancia-francia-marquez/>

Punto 6 – Implementación, Verificación y Refrendación

Las herramientas de implementación y verificación del A.F., consagrados en el Punto 6 incluyen la Comisión de seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI–; las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1); las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.2); las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar la difusión de la implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

Para hacer seguimiento al estado de la implementación del Punto 6 del A.F., en primer lugar, la ST verificó los avances durante el período de análisis en los temas de prioridad del decimosegundo informe, especialmente, en lo relacionado con los cambios en el funcionamiento de la CSIVI. Así mismo, se verificaron los avances adicionales que resultó necesario reportar a criterio de la ST, en particular los elementos que surjan de nuevas herramientas de política pública como la política de ‘Paz Total’ y el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que tiene por título ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’; en segundo lugar, la ST verificó cómo las iniciativas políticas y programas del Gobierno Nacional 2022-2026, impulsan o modifican la implementación del A.F. y si tales políticas, así mismo, son convergentes, divergentes, o impulsan en términos de correspondencia con el Acuerdo, y si generan riesgos de retroceso.

187

1. Análisis temático

1.1. Tema 1: Mecanismos de verificación

1.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI⁸⁹-

El A.F. establece a la CSIVI como un mecanismo encargado de resolver diferencias, hacer seguimiento a la implementación integral del A.F. y verificar su cumplimiento, impulsar la implementación, producir informes periódicos de seguimiento a los avances y recibir insumos de instancias encargadas de la implementación (A.F., 6.1).

⁸⁹ Esta sección fue modificada el 22 de diciembre de 2022 para incluir en ella los resultados de la sesión de la CSIVI celebrada ese mismo día.

Durante el período de análisis del presente informe el evento de implementación más importante fue la instalación, el pasado 2 de octubre, de la CSIVI con la presencia del Presidente de la República, el Ministro del Interior y el Alto Comisionado para la Paz; por parte de Comunes, asistieron Rodrigo Granda, Manuela Marín y Federico Montes -delegados de Comunes ante la Comisión-; y como representantes de la comunidad internacional, el Embajador de la República de Cuba, el Embajador del Reino de Noruega y el jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Durante el acto de instalación de la CSIVI en Bogotá, el Presidente de la República indicó que la CSIVI operará según lo estipulado en el A.F., en el sentido de “impulsarla para que cumpla su cometido dentro de la decisión del Gobierno actual –mi decisión– de cumplir con los acuerdos ya firmados” (Presidencia de la República, 2022).

Durante el período de análisis del presente informe, la ST conoció que desde el 2 de octubre la CSIVI se ha reunido quincenalmente. Las últimas dos sesiones de la Comisión en 2022 se celebraron el 9 y el 22 de diciembre.

Durante la sesión del 22 de diciembre se prorrogó la vigencia de la CSIVI (A.F. 6.1) por cuatro años hasta enero de 2027 ; se establecieron los criterios para el funcionamiento de la Comisión con la convocatoria de sesiones exclusivas quincenales y cada tres meses con la IEANPE y la Instancia de Género (A.F. 6.1); se aclararon las “competencias y capacidad de articulación con las entidades del Estado y las acciones para la implementación de la Unidad para la Implementación” (CSIVI-Comunes, 2022) (A.F. 6.1); se establecieron los cronogramas y planes de trabajo para 2023. El componente Comunes en la CSIVI advirtió sobre la importancia de la constatación normativa que el Partido debe hacer según lo establecido en el A.F. (6.1.9; 6.1.10; 6.1.11). También se acordó la reactivación de la instancia de los notables (A.F. 6.3.2) con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Adicionalmente el componente Comunes mencionó su preocupación por “la ausencia y falta de trabajo coordinado de la Unidad Nacional de Protección y la necesidad de que se incluyan de manera inmediata en la implementación, así como formulación de acciones que fortalezcan la seguridad de firmantes del Acuerdo (A.F. 3.4.7.1.). De igual forma, “las partes mostraron preocupación por la situación de presos políticos que no han recibido el beneficio tras seis años del [A.F.] y continúan los trabajos con sus equipos jurídicos para solucionar sus situaciones” (CSIVI-Comunes, 2022).

En las anteriores reuniones de la CSIVI se abordaron, entre otros, los siguientes asuntos: preparación de un comunicado conjunto sobre la oferta del gobierno de los

Estados Unidos para acompañar la implementación del Capítulo Étnico del A.F.; presentación de las representantes de la Instancia Especial Mujeres (IEM) para el Enfoque de Género en la Paz y del Plan de Trabajo de la IEM; la metodología para la convocatoria a una Cumbre de Instancias derivadas del A.F y la metodología para llevar a cabo el lanzamiento de la CSIVI a nivel territorial en Buenos Aires (Cauca) y, finalmente, la coordinación de una reunión de la CSIVI con el director del Departamento de Planeación Nacional.

Esta ST fue invitada a asistir a la Cumbre de Instancias derivadas del A.F., antes mencionada, que tuvo lugar en Bogotá el 11 de noviembre de 2022 y a la que asistieron por parte del Gobierno Nacional el Ministro del Interior y la Consejera para la Estabilización y la Consolidación (e), entre otros funcionarios, y los representantes del Partido Comunes Rodrigo Granda, Federico Montes y Manuela Marín, además de representantes de las misiones diplomáticas de la República de Cuba y del Reino de Noruega y el jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

El 23 de noviembre se celebró el aniversario de los seis años de la firma del A.F. en la ciudad de Cartagena, con la presencia del Presidente de la República; el Ministro de Relaciones Exteriores; el director de la Agencia para la Renovación del Territorio; los tres delegados de Comunes ante la CSIVI y el presidente del Partido; el Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia; Hernán Martínez, representante de la Cancillería de la República de Cuba y Niels Martin, embajador del Reino de Noruega en Colombia.

En su discurso durante el acto de celebración, el Presidente de la República reiteró el compromiso expresado en su discurso de posesión de implementar el A.F.: “Definitivamente nuestros esfuerzos de pacificación se pueden estrellar contra la barbarie si los tiempos de la barbarie son los que se van imponiendo por no hacer las correcciones adecuadas. Primera (sic) corrección adecuada es cumplir este Acuerdo de Paz” (Presidencia de la República 23 de noviembre de 2022). Asimismo, anunció el compromiso de no solo mantener los recursos adicionales para la implementación en el Presupuesto General de la Nación (PGN), sino que los recursos “crecerán más con las adiciones presupuestales que se programan a raíz de la aprobación de la reforma tributaria” (Ibid).

Por su parte, el delegado del Partido Comunes ante la CSIVI, Rodrigo Granda, señaló en su discurso el valor positivo que tienen los actos de contenido simbólico y político para la implementación, sin embargo, señaló que esos actos deben estar acompañados de hechos y en ese sentido, expresó la importancia de que el Plan Nacional de Desarrollo incluya un capítulo especial dedicado a la implementación

del A.F., ya que el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo no se compadece con las necesidades de implementación del A.F.. Así mismo, se refirió a la importancia de revisar los indicadores y metas del PMI y en consecuencia de esa revisión hacer los ajustes en el presupuesto asignado.

La ST registra como un avance en la implementación del A.F., la convocatoria a la Cumbre de Instancias y los actos de conmemoración de los seis años de la firma del A.F.: poner en común de todas las instancias y otras entidades del Estado con responsabilidades en la implementación las experiencias en esa labor, puede llevar al impulso de la implementación del A.F., toda vez que son escenarios en los que las entidades se pueden valer del conocimiento y experiencia de otras instancias y entidades y mejorar sus capacidades en el trabajo de implementación.

El 30 de diciembre de 2022 el Gobierno Nacional expidió el decreto 2647 que reestructura la Presidencia de la República. El decreto otorga funciones en cuanto a la implementación del A.F. a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y crea la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Entre las funciones que el decreto le otorga a la OACP están: la articulación con “entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada, los organismos internacionales y las autoridades departamentales y locales”, para la implementación del A.F.; con la ANT formular, estructurar y ejecutar políticas y programas para la implementación del A.F. en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; formular, estructurar y ejecutar políticas y programas “para la reinserción, reintegración y reincorporación de los integrantes que firmen procesos de paz”; “Articular la implementación de la normativa necesaria para el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz”; hacer seguimiento y controlar los recursos para la implementación de los Acuerdos de Paz; determinar las necesidades financieras para la implementación del A.F.; coordinar la “rendición de cuentas y verificación de cumplimiento de los compromisos derivados de la implementación de los Acuerdos de Paz, así como su alineación con el plan de gobierno y la articulación con las entidades de gobierno y organismos internacionales de verificación y seguimiento”; “Ejercer la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz - FCP y sus subcuentas” (Decreto 2647 de 2022, p. 15).

Para la nueva Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Decreto 2647 establece las siguientes funciones:

1. Asesorar al Alto Comisionado para la Paz en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas, programas y proyectos que se requieran para la

implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en coordinación con las entidades competentes.

2. Coordinar atendiendo los lineamientos del Alto Comisionado para la Paz, las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo Final, para dar cumplimiento a las decisiones pactadas.
3. Realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final y de su alineación con el Plan de Gobierno.
4. Apoyar los procesos de articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada y los organismos internacionales en función de la implementación del Acuerdo Final, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos pactados.
5. Articular y verificar la relación entre las entidades del Gobierno Nacional y las autoridades departamentales y locales, en la función de la implementación del Acuerdo Final, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos para los territorios intervenidos.
6. Realizar el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, con las entidades del Gobierno Nacional y demás actores, de conformidad con la misionalidad y competencias de cada uno.
7. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Alto Comisionado para la Paz. (Ibid, p. 17).

191

La nueva estructura de la Presidencia de la República y en consecuencia de la OACP, de quien dependerá la nueva Unidad para la Implementación del A.F., la persona encargada de las responsabilidades de la implementación puede limitar y retrasar funciones de la implementación, toda vez que según la Ley, el rango del cargo en el que fue nombrada la nueva directora, no tiene facultades de ordenamiento de gasto, nominación ni un equipo de apoyo a la gestión. Si bien el nuevo decreto define funciones de coordinación con otras entidades, no establece en cabeza de qué funcionario del Gobierno Nacional estará la representación del del Presidente de la República en los órganos institucionales de Gobierno con responsabilidades en la implementación (por ejemplo, en la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Reincorporación y Normalización, y en la Agencia de Desarrollo Rural), facultades que el Decreto 2647 no otorga a la OACP o a la funcionaria nombrada en la Unidad para la Implementación. Así mismo, cabe

resaltar que la ST desconoce si esa persona continuará representando al Presidente de la República en la CSIVI como lo establece el decreto vigente de esa designación. A la fecha de corte del presente informe, el Decreto 720 del 10 de mayo de 2022 que designa a los representantes del Gobierno Nacional en la CSIVI no se ha modificado, por lo que aún son los representantes del Gobierno Nacional ante la CSIVI, el Ministro del Interior, el Alto Comisionado para la Paz y la Consejera para la Estabilización y la Consolidación. De igual forma, los cambios en la Secretaría Técnica del componente Comunes en la CSIVI, así como la falta de claridad en la nueva estructura de la Presidencia de la República y por consiguiente de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, aún impiden que las labores de la CSIVI tomen el ritmo necesario para adelantar el trabajo de implementación del A.F.

La historia institucional que ha tenido la implementación del A.F., incluso desde dos años antes de que se firmara en noviembre de 2016 muestra que en 2014 el Gobierno Nacional modificó la estructura del DAPRE y creó el Ministerio Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, cuya principal función era la de “Articular la visión de conjunto del Gobierno sobre el post-conflicto” (Decreto 1649 de 2014). En 2015, ese Ministerio Consejero tuvo mayores responsabilidades en tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 creó el Consejo Interinstitucional para el Posconflicto. En 2017, con el decreto 672, se creó la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto que mantuvo el rango ministerial y las funciones que tuvo el Ministerio para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. En 2019 se modificó nuevamente la institucionalidad para continuar la implementación del A.F. con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que concentró en un solo funcionario todas las responsabilidades relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

Frente al documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, este solo hace una sola mención sobre la CSIVI:

Las instancias de participación y veeduría creadas por el Acuerdo Final se fortalecerán y darán mayor legitimidad a la implementación de los compromisos. La activación y dinamización de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) permitirá socializar y discutir anualmente los avances a los firmantes del Acuerdo (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 p. 33).

El 4 de noviembre de 2022 fue sancionada la Ley 2272 de 2022 que adiciona, modifica y prorroga la ley 418 de 1997 (Ley de orden Público). La prórroga de la Ley establece, en el párrafo 2° de su artículo 6°, que:

El Gobierno Nacional garantizará el efectivo funcionamiento de las instancias y mecanismos dispuestos en el punto 6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y en el Decreto 1995 de 2016 (ley 2272 de 2022 p.4).

La garantía del efectivo funcionamiento de las instancias creadas en el punto 6 del A.F., y en particular de la CSIVI, es convergente con las disposiciones del Acuerdo y una forma de impulsar su implementación en los términos y en la secuencia allí establecidos.

1.1.2. Plan Marco de Implementación -PMI-

El A.F. (6.1.1), estableció el Plan Marco de Implementación -PMI- como una herramienta para “garantizar la implementación de todo lo acordado” que debía aprobarse cuatro meses después de la constitución de CSIVI. Para lograr su cometido, el A.F. indica que el PMI debe incluir los objetivos, las prioridades, los indicadores, las recomendaciones y las medidas necesarias para la correcta implementación del A.F., además de establecer el cronograma, las instituciones responsables y las distintas fuentes de financiación (A.F., 2016. p 171-172).

193

La Secretaría Técnica encuentra algunos retrasos en la implementación del PMI. El primero de ellos, como lo ha señalado en pasados informes la ST, es que el PMI fue aprobado en marzo de 2018 cuando el A.F. (6.1.1) establece que debía aprobarse en abril de 2017 (ST, 2022. p. 153). El segundo retraso corresponde a la revisión anual que la CSIVI debe hacer del PMI, según lo estipula el A.F., revisión que no se ha hecho a la fecha de corte del presente informe, después de seis años de la firma del mismo; además, la ST tampoco conoce proyectos para su revisión. En tercer lugar, no se han anualizado todos los indicadores del PMI y finalmente, tampoco se han territorializado los indicadores.

El documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluye tres elementos relacionados con el Plan Marco de Implementación. En primer lugar señala que “la Oficina del Alto Comisionado para la Paz liderará un proceso para fortalecer el Plan Marco de Implementación (PMI), con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP)” (Bases del Plan Nacional de Desarrollo p. 33); en segundo lugar, indica que “se diseñará e implementará el Programa Ciencia para la Paz y la Ciudadanía, que impulsará la generación del conocimiento científico para el cumplimiento de los acuerdos del Plan Marco de Implementación” (Ibid p. 32) y finalmente, el documento en mención señala que “el

DNP liderará una estrategia para que las entidades territoriales incorporen en sus instrumentos de planeación las apuestas en aras de avanzar en la construcción de paz y sigan los compromisos del PMI” (Ibid, p.33).

El documento CONPES 3932 establece que

la adecuada implementación del Acuerdo Final requiere de la incorporación del PMI en los próximos PND a través de planes cuatrienales de implementación durante los periodos de Gobierno 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034. Esta propuesta debe elaborarse bajo el entendido de que la paz es un proceso de largo plazo, cuyo éxito depende de la coherencia y la trazabilidad que exista entre los cuatro planes de desarrollo vigentes durante la implementación del PMI (Documento CONPES 3932 de 2018 p. 26).

Teniendo en cuenta la disposición del documento CONPES 3932, y para lograr una implementación en los términos y secuencia dispuestos en el A.F., resulta indispensable que el documento del Plan Nacional de Desarrollo que se presente al Congreso de la República, incluya un capítulo de paz específico para la implementación del Acuerdo de Paz que sea consistente con el PMI y con la revisión de sus indicadores. Esta es la segunda ocasión en que se puede hacer tal ejercicio de armonización, y en consecuencia, es una nueva oportunidad para implementar correctamente el A.F. La inclusión de ese capítulo de paz en el proyecto del PND que se presente al Congreso, además, debe incluir un capítulo para el Plan Cuatrienal de Implementación del A.F. y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (A.F. 6.1.1).

194

1.1.3. Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia

El A.F. estipuló la creación del Sistema Integrado de Información –SIIPO–, como una herramienta para contribuir con la transparencia en la implementación del A.F., facilitar el seguimiento y la verificación del PMI, así como de los recursos invertidos en la implementación (A.F., 6.1.5).

La implementación del SIIPO ha permitido el seguimiento cuantitativo y cualitativo de la implementación del A.F. Para el periodo de observación del presente informe, la CPEC reporta que de los 554 indicadores (517 del PMI más los indicadores exclusivos de los Planes Nacionales Sectoriales) faltan 19 indicadores por ficha técnica. De estos, 11 deben ser modificados y esa modificación debe ser aprobada en CSIVI. Si bien las fichas técnicas permiten el seguimiento de la implementación, la ST ha señalado en sus anteriores informes que el SIIPO tiene dos limitaciones: la primera de ellas, es que aún no se aprueba la totalidad de las fichas técnicas y la segunda, tiene que ver con el alcance territorial disponible en la herramienta y su actualización, pues al no contar con la desagregación territorial de la información no

es posible conocer los avances, retrasos o dificultades en la implementación de manera diferenciada por región PDET o por entidad territorial.

Finalmente, el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo indica que se incluirán en el SIPO “otras apuestas de construcción de paz como los aportes de las entidades territoriales, el avance en los PDET, el modelo de sustitución de cultivos ilícitos y la estrategia para implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad” (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 pp. 33), con lo que se solucionaría uno de los dos retrasos señalados por la ST.

1.1.4. Mecanismos Internacionales de Verificación

El A.F., creó un mecanismo de verificación con un componente internacional con el propósito de “comprobar el estado y avances de la implementación [de los acuerdos], identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación” (A.F. 6.3). El Componente de Verificación Internacional está conformado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–. Si bien la información disponible en el SIPO para el indicador F.415 “Convenios con comunidad internacional para implementación del mecanismo de verificación internacional” muestra que para 2021 se cumplió con el 100% de las metas trazadas para ese año, la información publicada no registra los avances para 2022.

195

Frente a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, que tenía una duración prevista de tres años, la ST registra que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la tercera extensión de su mandato desde el 29 de octubre de 2022 hasta el 31 de octubre de 2023. En el marco de esta nueva extensión, el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que “le presente recomendaciones detalladas al Consejo sobre la forma en que se realizarían las tareas adicionales de verificación de la implementación de los puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 6.2 (Capítulo Étnico) del Acuerdo Final” (Consejo de Seguridad, 2022. p. 2). Esta es la cuarta oportunidad en la que se amplía el mandato de la Misión y la segunda en que se amplían sus funciones: en octubre de 2021 la extensión del mandato incluyó la tarea de verificar el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias, y los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador-Reparador (TOAR), de la Jurisdicción Especial para la Paz.

A la fecha de corte del presente informe, el Secretario General ha presentado 20 informes sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia al Consejo de

Seguridad, el último de ellos el 27 de septiembre de 2022, que abarca el periodo entre el 28 de junio y el 26 de septiembre de 2022.

En su informe, el Secretario General señaló frente a la seguridad y protección de los excombatientes, que “fueron asesinados 15 excombatientes de las FARC-EP (todos hombres), 11 de ellos en julio, lo que convierte este mes en el más mortífero para los excombatientes desde 2019” (Consejo de Seguridad, 2022. p. 11); y frente a la dinámica regional de la violencia, según el informe:

continúan las acciones de grupos armados ilegales y las disputas por el control del territorio y las economías ilícitas en zonas con limitada presencia del Estado, lo que subraya la importancia de las nuevas iniciativas de paz y seguridad que se están poniendo en marcha (ibid).

Adicionalmente, frente a las labores de observación y verificación de las sanciones propias que impondrá la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), expresas en la resolución que amplió por tercera vez el mandato de la Misión, el informe del Secretario General indica que

[...] la Jurisdicción Especial para la Paz sigue avanzando hacia la imposición de sus primeras sanciones propias, entre otras cosas celebrando audiencias públicas destinadas a responder a las demandas de reparación y no repetición de las víctimas y a fomentar la reconciliación” (Consejo de Seguridad, 2022. p. 13).

El 14 de octubre de 2022, en una declaración de prensa “los miembros del Consejo de Seguridad reiteraron su pleno y unánime apoyo al proceso de paz en Colombia. Resaltaron la importancia de asegurar la implementación integral del Acuerdo Final de Paz” (Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2022), tras la entrega del Informe Trimestral del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación en Colombia.

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, por su parte, ha presentado con el presente, 12 informes sobre la implementación integral del A.F.; seis informes de verificación sobre el enfoque de Género y tres más sobre el enfoque Étnico, además de un informe sobre la implementación del A.F. en las 16 zonas PDET presentado en abril de 2022. La ST, en cumplimiento de su misión, convocó a un evento de presentación de su XI informe de la implementación del AF el 21 de septiembre en Apartadó, Antioquia.

La ST no ha recibido información útil en materia de la implementación del A.F., de manera periódica y oportuna del apoyo técnico de las instancias que componen el Componente Internacional de Verificación de la CSIVI, como lo establece el A.F. (6.3.2).

1.1.5. Herramientas de difusión y comunicación

El A.F. estipula tres herramientas para la difusión y la comunicación “para generar confianza y credibilidad frente al Acuerdo Final” (A.F. 6.5): las Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación (Emisoras de Paz) en FM, de interés público, clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto; un espacio en la televisión institucional y una estrategia de difusión en redes sociales sobre el Acuerdo y su implementación.

De las tres herramientas dispuestas en el A.F. para la “difusión y la comunicación”, dos ya terminaron su proceso de implementación: el espacio en la televisión pública institucional y la estrategia en redes sociales. Frente a las Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación, durante el periodo de observación del presente informe no se han activado emisoras adicionales, lo que no significa un retraso en el ritmo de implementación en el subtema 6.5 del A.F., pues el 10 de febrero de 2022 fue aprobada la puesta en marcha de cuatro nuevas emisoras en Tumaco, Nariño; Fundación, Magdalena; San Vicente del Caguán, Caquetá y San José del Guaviare, Guaviare, que deben estar al aire en 2023. A la fecha de corte del presente informe están operativas 12 de las 20 Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación y está previsto que, tras la entrada en operación de las cuatro emisoras previstas para 2023, en 2024 estén al aire las 20 Emisoras acordadas en el A.F.

197

El A.F (6.5) también estipula que

Después de los dos primeros años de funcionamiento, Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC administrará estas emisoras por cuatro años más en los que la programación se asignará, bajo los principios que rigen la radio de interés público, de la siguiente manera: un tercio para las organizaciones de víctimas en esos territorios, un tercio para ECOMÚN y un tercio para organizaciones comunitarias de esos territorios, con el fin de promover la convivencia, la reconciliación y la construcción de la paz (A.F 6.5).

A la fecha de corte del presente Informe, y según información de RTVC enviada a la ST por CPEC, “estos contenidos identificados como ‘Programación por tercios’ las emisoras se han desarrollado en las emisoras de Ituango, Chaparral, Fonseca, Convención y San Jacinto” (RTVC 2022 p. 6). En consecuencia, esta disposición del A.F., se ha implementado según los tiempos establecidos, pues las cinco emisoras que emiten la “Programación por tercios”, ya cumplieron sus dos años de operación.

1.1.6. Conclusiones

Los compromisos establecidos para los mecanismos de implementación y verificación **iniciaron, pero tienen retrasos y controversias que limitan el cumplimiento, en total correspondencia, con el A.F.** La reactivación de la CSIVI y el anuncio del Gobierno Nacional de que su convocatoria continuará, es un avance en la implementación del A.F. Sin embargo, los procesos de empalme de las Secretarías Técnicas de los componentes de Gobierno y de Comunes en la Comisión, aún no permiten que su funcionamiento se dé según lo estipulado en el A.F. La ST destaca que los mecanismos internacionales de verificación siguen operando de manera oportuna y según lo estipulado en el A.F y que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas manifestó su apoyo unánime a la implementación del A.F., hecho que se demuestra con la ampliación del mandato de la Misión de Verificación en Colombia y con la nuevas tareas de verificación en los puntos 1 y 6.2 del A.F.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 2647 que reestructura la organización de la Presidencia de la República. Con el Decreto desaparece la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Normalización cuyas funciones fueron asumidas por la OACP y al interior de ésta, crea la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que en adelante asume las tareas de la implementación. La ST encuentra que se deteriora el rango del cargo de la persona encargada de las labores de implementación, por lo que esas tareas pueden verse limitadas o retrasadas. Así mismo, cabe resaltar que la ST desconoce si esa persona continuará representando al Presidente de la República en la CSIVI como lo establece el decreto vigente de esa designación.

Dos retrasos que persisten en la implementación del punto 6 del A.F. son la revisión anual del PMI; y la aprobación de la totalidad de las fichas técnicas para los indicadores de seguimiento cualitativo y cuantitativo de la implementación del A.F. en el SIPO, que, adicionalmente, aún no ofrece información territorializada, lo que impide hacer seguimiento adecuado al estado de la implementación del A.F con un enfoque territorial.

La ST resalta el compromiso expresado por el Presidente de la República en el sentido de implementar el A.F. así como mantener los recursos para la implementación y agregar nuevos recursos provenientes de la aprobación de la reforma tributaria.

Finalmente, frente a las nuevas herramientas de política, el documento que se conoció de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo plantea, sin que en él haya especificidad en cuanto a metas o indicadores, elementos que pueden impulsar la implementación del A.F. como la activación y dinamización de la CSIVI, el fortalecimiento del PMI y la actualización del SIPO. El documento de Bases del Plan de Desarrollo no incluye un capítulo específico sobre la implementación del A.F., elemento que resulta crítico para la implementación del A.F. en los términos y con la secuencia establecida en el A.F. Adicionalmente, la aprobación de la ley 2272 de 2022 que modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997 (Ley de Orden Público), la ST encuentra que la inclusión de un capítulo de Paz en los planes de desarrollo nacional y territoriales y la garantía de funcionamiento de las instancias previstas en el punto 6 del A.F. son consistentes con su implementación y muy probablemente la impulsarán. La inclusión de recursos para la implementación, finalmente, en el Plan Plurianual de Inversiones que debe ser presentado con el Plan Nacional de Desarrollo, es una oportunidad única para dar un impulso a la implementación del Acuerdo de Paz de forma transversa (A.F. 6.1.1).

1.2. Tema 2: Implementación normativa

En el periodo que cubre este informe, la implementación normativa del A.F. avanzó debido al paquete legislativo presentado por el Gobierno del Presidente Gustavo Petro, el cual incluye una serie de reformas que están directamente relacionadas con el A.F. y/o su implementación: i) Reforma Tributaria⁹⁰; ii) Reforma Política; iii) Código Electoral; iv) Paz Total; y v) Reforma Rural Integral (El Espectador, 2022).

Al respecto, la ST señala que como parte del paquete de normas para la implementación de la RRI, fue radicado por el Gobierno Nacional el proyecto sobre jurisdicción agraria, cuyo objetivo es la creación de una “Corte Agraria y Rural” para resolver controversias frente a la propiedad, ocupación y tenencia de inmuebles en zonas rurales del país. Para su aprobación, el proyecto requiere de ocho debates, de los cuales ya ha cumplido dos. Además, la ST resalta la radicación del proyecto para la reforma de la política anticorrupción, que ya surtió dos debates en el Senado, debe ser aprobada por la Cámara en tercer y cuarto debate antes del 16 de diciembre para que no sea archivada en 2023 (El Universal, 2022).

⁹⁰ Con la sanción presidencial de la nueva Reforma Tributaria, el Gobierno Nacional aumentó los recursos destinados al sector justicia, así como aquellos dirigidos a la reforma agraria, temas que hacen parte del Acuerdo Final de Paz, y que son la apuesta del Presidente para lograr la paz total.

Sobre el resto de ajustes normativos que están pendientes de tramitar, los mismos se pueden agrupar acorde a la nueva agenda legislativa del Gobierno, de la siguiente manera:

a) Reforma política:

- “Misión Electoral Especial sobre reforma política y electoral” (A.F. 6.1.10, n).
- “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia” (A F 6.1.10, m);
- “Ley y o normas del sistema de financiación de partidos” (A F 1 10 c);
- “Leyes y o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A F 1 10);
- “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A.F. 6.1.10, k).

b) Reforma Rural Integral:

- Reforma a la Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones).
- Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as) (A.F. 4.1.3.4);
- Normas relativas a la implementación de los puntos 1 y 4 del A.F.

200

Para el 2022 y 2023, la ST identifica dentro de la agenda legislativa del Gobierno Nacional, varios proyectos de reformas constitucionales que responden a la normatividad priorizada en el A.F. o tienen algún impacto positivo en el proceso de implementación del mismo. De los proyectos radicados, todos deben surtir algún tipo de debate para que no se archiven en el término de la segunda legislatura del 2022.

1.2.1. Conclusiones

- II. En lo que tiene que ver con la implementación normativa, el estado de implementación se mantiene **iniciado, con avances, retrasos según el cronograma definido en el A.F., y en correspondencia parcial** con

Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP–
Esta versión: diciembre de 2022

este. La ST reitera su preocupación por el incumplimiento de normas necesarias para avanzar en la implementación del A.F., en particular, con la normativa relacionada con la “Reforma Rural Integral” y el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as), destacando su inclusión dentro del primer paquete legislativo del nuevo Gobierno Nacional.

- III. Hasta el momento, todavía persisten 10 prioridades⁹¹ con normas o trámites pendientes, siendo un incumplimiento a lo establecido en el punto 6.1.10 del A.F., dado que estas debían implementarse durante el primer año de implementación del Acuerdo.

1.3. Tema 3: Financiación

El A.F (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). En su undécimo informe, la ST presentó el balance del seguimiento a la financiación, verificación y actualización de las cifras de ejecución de recursos para el periodo de 2017 al cierre de la vigencia de 2021. Además, la ST incluyó un análisis detallado del gasto por cada una de las fuentes de financiación establecidas en el PMI. En este informe, la ST presenta un seguimiento a la financiación y asignación de recursos para la vigencia de 2022 y la programación presupuestal dentro del Presupuesto General de la Nación para 2023.

201

Cumplimiento de las metas de financiación del A.F y programación presupuestal 2017-2022

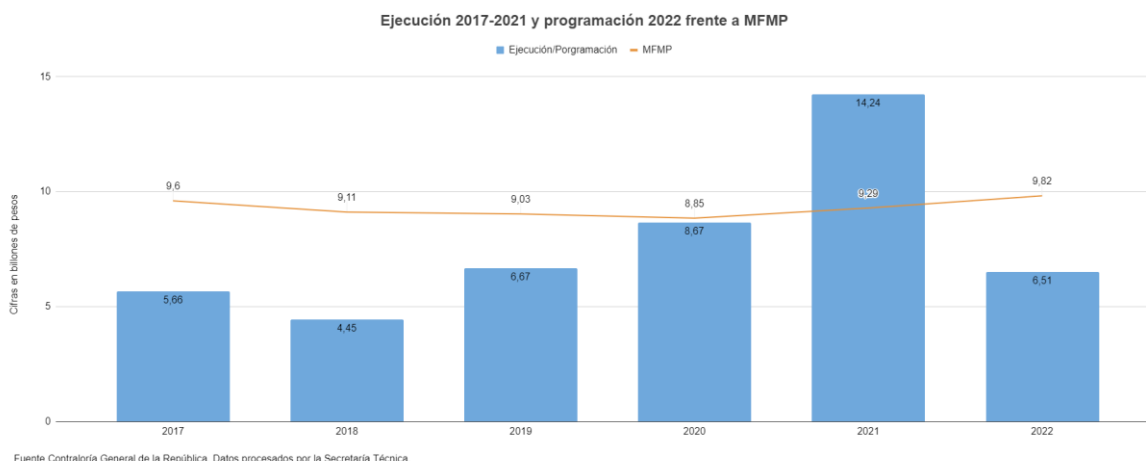
En total, para el periodo de entre 2017-2021, se apropiaron y ejecutaron recursos por \$39,7 billones a precios de 2021, lo que corresponde al 87% de lo esperado

⁹¹ (i) Reforma a la Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones); (ii) Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as) (A.F. 4.1.3.4); (iii) Reforma a la Ley 1448 de 2011 (Ley 2078 de 2021, Ley de Víctimas y Restitución de tierras), de acuerdo a lo señalado en el proceso participativo establecido (A.F. 6.1.10, h); (iv) Reforma a la Ley 152 de 1994 orgánica del Plan Nacional de Desarrollo; (v) 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; (vi) Misión Electoral Especial sobre reforma política y electoral (A.F. 6.1.10, n); (vii) “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de o servatorios de transparencia” (A F 6.1.10, m); (viii) “Ley y o normas del sistema de financiación de partidos” (A. F. 1 10 c); (ix) “Leyes y o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A F 1 10); y (x) “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A .F. 6.1.10, k) (STCIV, 2022, p. 160-161).

para ese periodo (\$45,63 billones a precios de 2021) y un avance de 25% del total de recursos destinados para el periodo de 15 años de implementación (\$154,9 billones a precios de 2021), una marcada aceleración durante el 2021, pues durante el 2020, la implementación de recursos frente al total fue del 15%. Sin embargo, pese al aumento financiero de la implementación durante el 2021 (del 64,24% frente al 2020), y aunque este ha sido el único año en el que la implementación superó lo planeado dentro del MFMP, aún es insuficiente para cumplir con lo planeado dentro del PMI. Se presenta un atraso en el cumplimiento de los compromisos del A.F. y un eventual incumplimiento de los tiempos prometidos, lo que disminuye la confianza de las comunidades, aumentando el riesgo para la implementación.

La programación de recursos para 2022 se reduce a la mitad de lo implementado durante el 2021, es decir, es el 66,29% de lo planeado dentro del MFMP, con una asignación total de recursos por \$6,51 billones, por lo que se ve un retorno a la tendencia usual durante los periodos de 2017-2019 de la programación y ejecución de recursos frente a lo planeado dentro del MFMP.

Gráfica 1. Ejecución vs. programación MFMP de los recursos para la implementación (cifras en billones de pesos a precios constantes de 2021).



Fuente: Elaboración propia con base en el Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

Según lo muestra la gráfica y al analizar las vigencias, se observa un aumento de la ejecución a partir del 2018 con un pico de ejecución presupuestal durante el 2021 y una reducción en términos reales (después de descontar la inflación de precios al

consumidor en el cálculo de crecimiento de los montos) que es significativa durante el 2022.

Desde el inicio de la implementación del A.F., la mayoría de los recursos estuvieron orientados a la implementación del Punto 1, y en menor proporción al Punto 4 y Punto 5. El Punto 1, que contiene la RRI, para el bienio 2021-2022 registró un aumento de 50% en la ejecución frente al bienio anterior (2019-2020). Luego del bienio 2017-2018 hay un cambio en el orden de ejecución y de implementación, priorizando el Punto 5, Víctimas del Conflicto, sobre el Punto 4, Solución al problema de Drogas Ilícitas. En el último periodo, el Punto 5 tuvo un aumento de ejecución del 33% mientras que el punto 4 tuvo un aumento de 11,8%.

Respecto al Componente de Paz del PPI del PND, de \$44,4 billones a precios constantes de 2021 planeados para el cuatrienio 2019-2022, se ha ejecutado 81,3% de los recursos (\$36,1 billones) del 2019 al 31 de marzo de 2022; el 18,69% restante aún se encuentra sin distribuir incluyendo la asignación presupuestal para 2022 (CGR, 2022), por lo que aún faltan por apropiar \$9,16 billones par cumplir con lo programado en el Componente de Paz para el Cuatrienio 2019-2022 (CGR, 2022). La ejecución 2019-2022 del Componente de Paz del PPI del PND, muestra que los pilares con menor ejecución de recursos son; (5.6) Derechos Humanos, con el 17,73%; (1.3) Salud, con el 21,35%; (1.7) Garantía progresiva del derecho a la alimentación (37,3%); en contraste con los pilares (1.6) Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa y (1.2) infraestructura y adecuación de tierras que cuentan con una asignación de recursos maypro y una sobre ejecución que casi que triplicó la asignación (una ejecución de 196,51% y 136,96% respectivamente).

La Contraloría ha indicado desde su tercer informe (2019) que la programación indicativa por punto y pilar en el PND (2018-2022) no fue acorde en proporción a la distribución de recursos del PMI, lo que llevó a rezagos en la implementación y un bajo avance en algunos indicadores y metas trazadoras (CGR, 2022).

Ley de PGN 2023 y PND

En octubre pasado fue aprobado el Presupuesto General de la Nación (PGN) por \$405,62 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022), un aumento de 15,75% frente al presupuesto de 2022, que fue de \$350,4 billones, y con una adición presupuestal de \$14,14 billones (3,6%) para 2023 frente a lo presentado inicialmente, de \$391,43 billones. La ST no conoce las disposiciones presupuestales totales por punto para la implementación del A.F., ni lo presupuestado para inversión y gastos de funcionamiento que se suele publicar en el Anexo Gasto Construcción de Paz del PGN, que no se publicó luego de la adición

presupuestal. La ST, sin embargo, evidenció un aumento en la asignación presupuestal para 2023 principalmente en las entidades enfocadas a la implementación del Punto 1 del A.F. (Congreso de la República, 2022).

Tabla 1. Asignaciones del PGN, cifras en millones.

Sección en PGN 2023	Total sección 2022	Inversión 2022	Total sección 2023	Inversión 2023	Variación anual presupuesto	Variación anual inversión
ARN	\$247.447	\$3.000	\$255.733	\$2.500	3,35%	-16,67%
ART	\$103.336	\$46.609	\$85.793	\$24.209	-16,98%	-48,06%
Unidad de Restitución de Tierras	\$277.790	\$214.981	\$424.718	\$354.958	52,89%	65,11%
ANT	\$308.291	\$271.339	\$1.055.665	\$976.413	242,42%	259,85%
Agencia de Desarrollo Rural	\$260.700	\$223.008	\$694.121	\$607.453	166,25%	172,39%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$2.167.547	\$1.398.957	\$2.541.693	\$1.660.174	17,26%	18,67%
Centro de Memoria Histórica	\$66.939	\$53.790	\$48.594	\$34.464	-27,41%	-35,93%
Jurisdicción Especial para la Paz	\$374.898	\$156.074	\$558.211	\$177.667	48,90%	13,84%
Comisión de la Verdad	\$81.000	\$28.892	-	-	-	-
UBPD	\$142.102	\$59.296	\$161.065	\$71.396	13,34%	20,41%

Fuente: Elaboración propia con base en el PGN 2023.

En la tabla 1 la ST recopila la asignación presupuestal, en el marco de la aprobación del PNG. Para el 2023, hay un aumento sustancial para la Agencia Nacional de Tierras (que triplicó su presupuesto), la Agencia de Desarrollo Rural (que duplicó su presupuesto) y la Unidad de Restitución de Tierras. Sin embargo, hubo una reducción presupuestal en: la Agencia de Renovación del Territorio; el Centro Nacional de Memoria Histórica; y en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. En los rubros donde hubo un aumento presupuestal, la variación porcentual frente a lo presupuestado en 2022 supera la inflación de precios al consumidor, que a octubre fue de 12,22%, lo que representa un aumento presupuestal en términos reales.

En el marco de la conmemoración del sexto aniversario de la Firma del A.F., el Presidente de la República afirmó que los recursos programados para su implementación, específicamente en el Punto 1 *Reforma Rural Integral*, “crecerán más con las adiciones presupuestales que se programan a raíz de la aprobación de la reforma tributaria” (Presidencia de la República, 2022). Sin embargo, no especificó qué proporción de los \$20 billones que espera recaudar la reforma tributaria serán destinados a la implementación del A.F.

Según lo dispuesto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo presentado para el cuatrienio 2022-2026, el Gobierno presenta la iniciativa de “Paz total” en la que establece que el A.F. “será la piedra angular para poder avanzar hacia la paz total” (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p.159). Así, el PND estará enfocado en la implementación del Punto 1 *RRI*, y Punto 4 *Solución al problema de drogas ilícitas* del A.F.; aceleración de los PDET; consolidación del Catastro Multipropósito y el tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio.

Dentro de las bases, el Gobierno espera fortalecer los instrumentos de seguimiento a la implementación del A.F., con lo que busca: (i) fortalecer el Plan Marco de Implementación en armonía con el Departamento Nacional de Planeación; (ii) mayor monitoreo del SIIPO en avance a los PDET y el modelo de sustitución de cultivos ilícitos. No obstante, si bien dentro del Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026 se establece que la principal fuente de financiamiento es el Presupuesto General de la Nación (con el 49,3% del total); seguido del Sistema General de Participaciones (24,8) y en tercer lugar los Recursos Propios Territoriales (14,4%), no se incluyen asignaciones monetaria o presupuestales específicas para lograr los objetivos propuestos dentro de las Bases en correspondencia con el A.F., incluyendo su principal iniciativa de “Paz Total” basada en la RRI. Tampoco se incluyen

asignaciones específicas o compromisos de inversión para los demás puntos del A.F.

Ejecución y programación de recursos por fuente de financiación

El A.F (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). En desarrollo de este compromiso, el PMI cataloga seis fuentes para financiar la implementación del A.F.: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Participaciones, (iii) el Sistema General de Regalías, (iv) los Recursos de la cooperación internacional, (v) los recursos propios de las entidades territoriales, y (vi) los recursos del sector privado (PMI, 2018, p. 211).

El PGN ha sido la principal fuente de recursos para financiar la implementación del A.F., como se estableció en el PMI. Para el periodo 2017-2021 se ejecutó un total de \$24,96 billones (CGR, 2022), con un cumplimiento del 170,6% de la meta de ejecución prevista en el MFMP para esta fuente de financiación, con una participación mayor a la prevista dentro del PMI (36%). En segundo lugar, se encuentra la Cooperación internacional que reporta una ejecución del 130,6% de la meta, con una participación de 19,5%, superior a la prevista dentro del PMI (de 8,9%); privados (61,4%); y SGR con una ejecución del 54,3% y una participación similar a la prevista (15,2%). La menor ejecución presupuestal provino, por un lado, de la fuente de SGP, con una ejecución del 2,6% de lo previsto en el MFMP y con una participación de 0,8%, muy inferior a lo estipulado dentro del PMI, de 29,2%; y por otro lado, de los recursos propios de las Entidades Territoriales, con una ejecución del 45,3% de la meta, con una participación de 2,6% del total de recursos ejecutados, inferior a lo prevista dentro del PMI (4,3%). El PGN y la Cooperación internacional son las únicas fuentes de ingreso que han cumplido la programación.

Tabla 2. Ejecución de los recursos para la implementación del AF por fuente de financiación vs. programación MFMP (cifras en billones de pesos a precios de 2021).

Fuente	MFMP 2017-2021	Ejecución 2017-2021	% Ejecutado	Participación MFMP	Participación total recursos ejecutados
PGN	14,63	24,96	171%	32%	63%
SGP	12,85	0,33	3%	28%	1%
Entidades	2,36	1,07	45%	5%	3%

territoriales

SGR	8,92	4,84	54%	19%	12%
Cooperación Internacional	5,94	7,76	131%	13%	19%
Privados	1,4	0,86	61%	3%	2%
Total	46,1	39,82	86%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el "Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

Tabla 3. Programación de los recursos para la implementación del A.F. por fuente de financiación vs. MFMP (cifras en billones de pesos a precios de 2021).

Fuente	MFMP 2022	Programa 2022	% Programado	Participación total recursos programados
PGN	3,42	6,13	179%	94%
SGP	2,76	0,05	2%	1%
Entidades territoriales	0,44	0,12	27%	2%
SGR	1,49	0	0%	0%
Cooperación Internacional	1,01	0,21	21%	3%
Privados	0,7	0	0%	0%
Total	9,82	6,51	66%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el "Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

La ejecución por fuente de financiamiento respecto al Componente de Paz, que incluye la planeación para 2022, tiene un comportamiento similar a la del MFMP en el orden de participación de fuentes de financiamiento; sin embargo, la fuente de Cooperación Internacional aún no cumple la programación, incluso con los recursos asignados hasta el momento para 2022, por lo que deberían ser apropiados \$8

billones en lo que resta del 2022 para el cumplimiento de las metas (CGR, 2022). Las demás fuentes de financiación, así como en el MFMP, se encuentran en atraso al cumplimiento de las metas como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 4. Planeación y ejecución de recursos del Componente de Paz del PND por fuente de financiación (cifras en billones de pesos a precios constantes de 2021).

Fuente	Planeación Componente de Paz PND 2019-2022	Ejecución 2019-2022	% ejecución	% participación PND	% participación ejecución
PGN	13,5	26,02	193%	30%	72%
SGP	15,6	0,37	2%	35%	1%
Entidades territoriales	1,6	1,17	73%	4%	3%
SGR	5,7	3,01	53%	13%	8%
Cooperación Internacional	4,9	4,68	96%	11%	13%
Privados	3	0,83	28%	7%	2%
Total	44,3	36,08	81%	100%	100%

208

Fuente: Elaboración propia con base en el “Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

A continuación, se detallan los aspectos más importantes de la ejecución del gasto por fuente de financiación con énfasis en la programación para 2022:

- Presupuesto General de la Nación -PGN-

El PGN es el de mayor participación y compromisos tanto en la planeación como en ejecución en la financiación del A.F. según el PMI, esta fuente

agrupa los recursos de la nación destinados a la implementación, incluyendo los recursos administrados por el FCP, que son distribuidos de la denominada [informalmente] “Bolsa Paz” por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE– y reportados al Ministerio de Hacienda (ST, 2021, p.348).

Por medio de esta fuente se han ejecutado \$24,96 billones, que representan el 62,7% del total de los recursos ejecutados para el periodo 2017-2021. Durante la

vigencia de 2021 se ejecutaron \$9,6 billones a través del PGN, 22% más a lo reportado por la ST en su Undécimo informe (\$7,85 billones). De los \$9,6 billones, \$7,9 billones se destinaron a 130 proyectos de inversión y \$1,6 billones en gastos de funcionamiento, de los cuales \$333,7 mil millones de transferencias al FCP, el 20% del total de gastos de funcionamiento (CGR, 2021). Para el 2022 se tiene programado ejecutar \$6,51 billones por medio del PGN (ibid).

Entre los proyectos de inversión, como lo señala la Contraloría, una tercera parte de los recursos destinados para la paz, equivalente a \$2,1 billones (CGR, 2022), se ejecutan en proyectos de oferta usual de inversión social de los planes de gobierno. Un ejemplo es el proyecto de inversión “Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional”: si bien el proyecto mantiene relación con el pilar de atención integral a primera infancia (F.F. 1.4.1) no es explícito su aporte a la implementación del A.F. y tampoco hay información adicional de la ejecución de este y otros proyectos en términos de su relación con el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo.

A continuación, se muestran las 14 entidades que han aportado el 80% de la ejecución de recursos para la implementación del A.F. del periodo entre 2018-2021 (CGR, 2022):

Tabla 5. Ejecución de los recursos del PGN por entidad para el periodo 2018-2021 (cifras en millones de pesos a precios constantes de 2021).

Entidad	Total recursos de inversión 2018-2021	Total recursos PGN (inversión + funcionamiento) 2018-2021	% participación
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	\$3.071.007	\$3.071.007	17%
Ministerio de Educación Nacional	\$1.715.745	\$2.180.912	12%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$788.744	\$1.253.487	7%
Fondo Colombia en Paz - FCP-	\$313.747	\$1.158.207	6%
Jurisdicción Especial para	\$327.081	\$1.064.428	6%

la Paz -JEP-

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	\$843.059	\$843.059	5%
Ministerio del Trabajo	\$814.592	\$816.477	5%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$784.191	\$784.191	4%
Instituto Nacional de Vías - INVIAS-	\$674.715	\$674.715	4%
Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural	\$634.161	\$634.281	4%
Ministerio de Minas y Energía	\$567.696	\$567.696	3%
Policía Nacional -		\$564.077	3%
Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-	\$426.438	\$426.438	2%
Agencia de Renovación del Territorio -ART-	\$250.302	\$401.714	2%

210

Fuente: Elaboración propia con base en el "Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría

Para la vigencia de 2022, de las 12 entidades que han programado el 81% de los recursos a través del PGN para la implementación del A.F., solo dos cuentan con programación de recursos para la inversión, las demás entidades programaron gastos de funcionamiento con cambios en las entidades de mayor participación de los recursos (CGR, 2022), según muestra la siguiente tabla:

Tabla 6. Ejecución de los recursos del PGN por entidad para el periodo 2018-2021 (cifras en millones de pesos a precios constantes de 2021).

Entidad	Total recursos de inversión 2018-2021	Total recursos PGN (inversión + funcionamiento)	% participación
---------	---------------------------------------	---	-----------------

2018-2021

Instituto Nacional de Vías - INVIAS-	-	\$1.036.933	17%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	-	\$938.273	15%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	-	\$526.997	9%
Ministerio de Educación Nacional	-	\$433.407	7%
Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-	\$206.582	\$354.178	6%
Armada del Ministerio de Defensa Nacional	\$312.548	\$312.547	5%
Unidad administrativa especial de alimentación escolar	-	\$305.434	5%
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	-	\$297.275	5%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las zonas no interconectadas -IPSE-	-	\$215.338	4%
Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-	-	\$196.123	3%
Agencia de Renovación del Territorio -ART-	-	\$188.457	3%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-	\$137.123	\$139.960	2%

211

Fuente: Elaboración propia con base en el “Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

Tabla 7. Ejecución de los recursos del PGN por entidad para el periodo 2018-2021 (cifras en millones de pesos a precios constantes de 2021).

Punto del A.F.	Ejecución 2021	Programación 2022
1. Reforma Rural Integral	75%	78%
2. Participación política	0%	1%
3. Fin del Conflicto	8%	7%
4. Solución al Problema de Drogas	9%	1%
5. Víctimas del Conflicto	7%	11%
6. Implementación y Verificación	1%	2%

Fuente: Elaboración propia con base en el “Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

Según los puntos del A.F. se puede observar que los recursos del PGN se destinan principalmente a la implementación del Punto 1, que constituye la RRI, tanto en lo ejecutado para la vigencia de 2021 como lo presupuestado para 2022. Frente al año anterior, hay una reducción sustancial de los recursos del PGN para la asignación presupuestal del Punto 4 (Solución al problema de drogas) frente a la ejecución del 2021, una redistribución de los recursos enfocados principalmente a la implementación de la RRI y al Punto 2 (Participación política) (CGR, 2022).

- Obras por impuestos

Por medio del mecanismo Obras por impuestos, para el periodo entre 2018-2022, se encuentran en el Banco de Proyectos de la ART 138 proyectos aprobados por un valor total de \$903,89 mil millones, sin contar con tres proyectos con obras suspendidas⁹² con un cumplimiento de la meta del 93%: del total de \$903,9 mil millones de proyectos aprobados, la Contraloría registró una ejecución de \$841,9 mil millones (2022). Para el 2022 se ejecutaron \$241,19 mil millones, lo que representa un 26,7% del total de recursos para el periodo 2018-2022. Del total de proyectos (129 excluyendo los tres proyectos anteriormente mencionados), 90 se

⁹² Un proyecto en estado En Ejecución por \$4.322 y dos en estado Estructurado y Financiado por \$36.123 para un total de \$40.445.

encuentran terminados por un valor de \$537,2 mil millones, 43 en ejecución (\$344 mil millones) y 5 en estructuración por \$22,6 mil millones (CGR, 2022).

Para el 2022, los proyectos ejecutados por medio de este mecanismo están altamente concentrados en proyectos de infraestructura de transporte (51%), educación (37,26%) y proyectos de agua potable y saneamiento básico (15%). 70 proyectos se realizan en subregiones PDET con un costo del 57% del total y el 43% restante son proyectos aprobados en zonas no PDET. Antioquia, Arauca, Cauca y Casanare capturan el 51% de la inversión (CGR, 2022).

La ST resalta que este mecanismo de financiación ha aumentado la participación de agentes privados dentro de la implementación del A.F. focalizado en subregiones PDET y las ZOMAC. Por su parte, la Contraloría y la ST resaltan la necesidad de un aumento sustancial del cupo por parte del CONFIS, pues desde el 2018 se mantiene en \$250 mil millones, lo que ha hecho que en términos reales se cuentan con menores recursos para la aprobación de proyectos de Obras por impuestos, así como la necesidad de un mayor control, seguimiento y divulgación por parte de entidades nacionales a los reportes de ejecución realizados por parte de los privados (2022).

- Sistema General de Regalías -SGR-

213

Esta fuente, para el periodo 2017-2021, aportó \$4,8 billones a la ejecución del A.F. destinado a proyectos aprobados por el OCAD Paz, el 54,3% de lo proyectado en el MFMP. Con corte a 2022 se han asignado 820 proyectos en total, con 12 proyectos aprobados para 2022, sin embargo, aún no se cuenta con asignación presupuestal para estos proyectos dentro de los recursos destinados a los OCAD Paz (CGR, 2022). La ST resalta que el 98% de la financiación del OCAD Paz proviene de la asignación para la paz (\$4,4 billones), que debe ser dirigida únicamente a municipios PDET.

La ST destaca que de los \$7,5 billones aprobados por este mecanismo, \$4,2 están contratados en ejecución, \$1,2 billones sin contratar, \$711 mil millones terminado, \$692 mil millones contratado sin acta de inicio, \$462 mil millones en proceso de contratación, \$194 mil millones cerrado, \$17 mil millones para cierre y \$17,4 mil millones desaprobados.

Según el seguimiento a los proyectos aprobados por OCAD Paz en el que se evalúa el manejo de los recursos asignados, la contraloría encontró señales de alarma de la destinación de recursos como

Algunos [proyectos] no tienen alcances relacionados con la consolidación de desarrollo rural integral, en contravía de las disposiciones legales que soportan el AF [...] Alta aprobación de recursos para fortalecer las actividades de supervisión a las entidades ejecutoras. En contravía de la destinación de los recursos de regalías, que es solo proyectos de inversión [...] Contratación de proyectos por medio de cajas de compensación familiar y asociaciones de municipios, en diferentes sectores, con el riesgo de no existir capacidad técnica para responder de manera idónea la ejecución de estos proyectos [...] En instituciones financieras se concentran recursos aprobados de regalías por \$867.781 millones correspondientes a 38 proyectos. Se corre el riesgo de no existir capacidad técnica específica para responder la ejecución de estos proyectos. (CGR, 2022, p.31-32).

lo que en consideración de la ST, representa un riesgo de posible desviación de recursos y de atrasos en la implementación del A.F. También puede redundar en una menor confianza por parte de las comunidades en la correcta asignación de recursos y en la ejecución de proyectos productivos en los territorios PDET. Además, se considera un incumplimiento a lo estipulado en el A.F.

- Cooperación internacional

Por medio de la fuente de financiamiento de cooperación internacional, se ejecutó el 12,8% de los recursos destinados a la implementación del A.F. entre 2017-2021 (cerca de \$7,8 billones). Para la vigencia de 2021 aportó del 11% de los recursos ejecutados (\$1,5 billones) que corresponde a un cumplimiento de ejecución de 147% frente a lo proyectado en el MFMP 2017 (CGR, 2022). La ST resalta que la participación de esta fuente de financiamiento se ha reducido en los últimos años, por lo que la ST recomienda dinamizar la participación de la cooperación internacional por medio de nuevos mecanismos de inversión.

214

Tabla 8. Distribución de los recursos de cooperación internacional según puntos del A.F. (datos en porcentaje del total provisto por esta fuente de financiación).

Punto del A.F.	2017-2022	Ejecución 2021	Planeación 2022
1. Reforma Rural Integral	36%	45%	13%
2. Participación política	9%	5%	16%
3. Fin del Conflicto	8%	4%	14%
4. Solución al Problema de Drogas	25%	13%	5%

5. Víctimas del Conflicto	15%	27%	47%
6. Implementación y Verificación	7%	6%	5%

Fuente: Elaboración propia con base en el "Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la Contraloría.

Según los puntos del A.F, entre 2017-2022 la mayoría de los recursos ejecutados por medio de esta fuente corresponden al Punto 1 RRI (\$2,8 billones), seguido del Punto 4 Solución al Problema de Drogas (\$1,9 billones) y Punto 5 Víctimas del Conflicto (\$1,1 billones). La ejecución de recursos durante el 2021 sigue un comportamiento similar al del periodo 2017-2022, siendo estos tres puntos del acuerdo los de mayores recursos destinados por medio de esta fuente. Sin embargo, la planeación de recursos para la vigencia de 2022 plantea una reestructuración de prioridades focalizando los fondos en el Punto 5, reduciendo la participación del Punto 1 y Punto 4.

La Contraloría resalta que no hay ningún instrumento que permita que los organismos de cooperación internacional reporten información financiera de sus aportes a la implementación del A.F., por lo que los datos presentados pueden sobreestimar el total de recursos ejecutados por medio de esta fuente de financiación (CGR, 2022).

215

- Sistema General de Participación -SGP- y Recursos de las Entidades Territoriales

El SGP ha tenido la menor participación en la financiación del A.F., para el periodo 2017-2022 cuenta con una ejecución por \$0,33 billones lo que representa una participación de 0,8% del total de lo ejecutado en ese periodo, equivalente al 2,6% de lo planeado en el MFMP para esta fuente. En 2021 se ejecutaron recursos de transferencias del SGP por \$254,849 millones, valor que duplica la ejecución de 2020 (\$61.027 millones) (CGR, 2022). Por su parte, las Entidades territoriales han ejecutado \$1,07 billones en el periodo de 2017-2021, un cumplimiento del 45,3% respecto a lo planeado en el MFMP (ibid).

Además, la ST resalta un posible riesgo de financiación por falta de los lineamientos necesarios para incorporar los recursos territoriales

reiterándose los rezagos de ajustes normativos requeridos para habilitar nuevos recursos y competencias en el marco de la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones y Competencias Territoriales y Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994" (CGR, 2022, p.327)

que desde la perspectiva de la ST, se entiende como un incumplimiento del A.F. (6.1.2) que establece que

se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET” (Acuerdo de Paz, 2016, p.310).

1.3.1. Conclusiones

La ST encontró un aumento en la financiación del A.F. durante 2021 cumpliendo la meta establecida en el MFMP, y una caída en la programación de recursos para 2022 regresando a la tendencia usual de 2017-2019 pese a las cifras significativamente mayores de recursos para la implementación durante 2021.

La ST resalta como principales logros y cumplimiento, que el PGN es la principal fuente de financiación como se establece en el MFMP. La cooperación internacional ha tenido una participación mayor a la proyectada en el MFMP y está cerca de cumplir con lo proyectado en el PND, siendo estas dos fuentes las únicas que han cumplido con lo establecido dentro del MFMP. Sin embargo, la ST resalta una posible sobrestimación de los recursos ejecutados por medio de esta fuente, debido a que no hay instrumentos legales que obliguen a los organismos de cooperación internacional a reportar información financiera.

216

Por su parte, la fuente del Sistema General de Participaciones presenta un menor aporte a lo programado dentro del PND y el MFMP, la ST resalta un posible riesgo de financiación debido a la falta de lineamientos para incorporar los recursos territoriales. Respecto al mecanismo de obras por impuestos, que, si bien dinamizó la inversión en subregiones PDET y en las ZOMAC, la ST señala un posible riesgo de desfinanciamiento, pues este mecanismo no ha tenido un aumento sustancial de recursos disponibles desde 2018, haciendo que en términos reales, los fondos destinados a la inversión sean menores, es decir, que el aumento entre periodos sea inferior a la inflación de precios al consumidor.

A través del SGR, que ha permitido un avance importante en la implementación del A.F. por medio de los OCAD Paz, la Contraloría encontró un posible desaprovechamiento de recursos, un mal uso de los recursos asignados, escasa posibilidad de seguimiento de los proyectos y proyectos sin relación a la implementación del A.F. La ST resalta la necesidad de mayor control a la implementación de los recursos, ya que, sin el debido seguimiento, supone un

riesgo de desfinanciamiento y de atraso a la implementación del A.F. por los menores recursos destinados a proyectos OCAD Paz.

1.4. Enfoques transversales de género y étnico

1.4.1. Enfoque de Género

El punto 6 del A.F. establece que “el enfoque de género debe ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo”. Sin embargo, la Contraloría General de la República (2022, p. 272) señala que si bien

hasta 2022 se han realizado 161 sesiones técnicas con las entidades implementadoras [...] se resalta la necesidad de los lineamientos para la transversalización del enfoque de género de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se traduzcan en la adopción conceptual de género en su totalidad; esto es, incluir, además de las mujeres, a todas las identidades de género y orientaciones sexuales diversas (Contraloría General de la República, 2022, p.273).

Sigue presente el llamado que ha hecho la ST desde el décimo informe sobre la inclusión de personas con orientación sexual y de género diversa. De hecho, la Contraloría señala que

217

el enfoque de género está siendo entendido como el reporte estadístico de mujeres beneficiadas de la oferta institucional, el presupuesto se está reportando a través de un ejercicio de [distribución entre los puntos del A.F.] y no se están creando bolsas de recursos dispuestos específicamente para el enfoque de género que permitan operar por oferta y no por demanda de manera aleatoria (Contraloría General de la República, 2022, p.273).

En este caso, la ST reconoce que es fundamental que las “entidades implementadoras [contengan] como mínimo categorías en sus registros para la desagregación por sexo, orientación sexual e identidad de género” (Contraloría General de la República, 2022, p.273). Si se mantiene la noción binaria de hombre-mujer en el ejercicio de la implementación del Enfoque de Género, se está dejando por un lado la esencia con la que este nació, la cual es darle una oportunidad a las poblaciones tradicionalmente segregadas y discriminadas que se alejan del espectro binario heterosexual.

Durante el periodo del informe tuvo lugar el “Primer Encuentro Nacional de la Coordinadora Nacional de Mujeres”, el cual reunió a múltiples organizaciones de

mujeres que luchan por la implementación del enfoque de género en el A.F., con la finalidad de generar mecanismos que impulsen el enfoque en los seis puntos del acuerdo (CNR Comunes, 2022). Además, la ST encontró que

en el 2021 y primer trimestre del 2022, se llevaron a cabo 4 sesiones plenarias de Alta Instancia de Género de Gobierno (3 en el 2021 y 1 en el 2022), espacios en [donde intervino] la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI. Adicionalmente, [...] durante 2021 [la CPEC] realizó 21 espacios de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI (Contraloría General de la República, 2022, p.272).

Sin embargo, la ST hace un llamado pues “la Instancia de Alto Nivel de Gobierno, no cuenta con asignación presupuestal” (Ibíd, 2022, p.272). Esto representa un riesgo para el funcionamiento de la Instancia porque puede afectar su labor de coordinar y hacer seguimiento a la implementación del A.F.

Por otro lado, la ST reporta que hubo una reducción del 92% del Presupuesto General de La Nación, que estaba asignado al enfoque de género del Punto 6, al pasar de \$798 mil millones de pesos en la vigencia del 2020 a \$61 mil millones para el 2021, es decir, una reducción de \$737 mil millones de pesos (Contraloría General de la República, 2022, p.272). Durante la vigencia de 2021, la ST identificó que de los \$61 mil millones reportados, 20 mil millones se destinaron en un proyecto de inversión sobre el apoyo a iniciativas con enfoque de género para la autonomía de las mujeres a nivel nacional; y los \$41 mil millones restantes, fueron destinados a la realización de los informes de seguimiento sobre el avance de las medidas para la transversalización del enfoque de género. La ST no conoció información sobre la ejecución presupuestal del enfoque en la vigencia 2022 y la asignación para 2023 para el Punto 6, ni el presupuesto destinado para la transversalización del enfoque para esas mismas vigencias. No obstante, la ST hace un llamado sobre la falencia en la información presupuestal presentada por la Contraloría, dado que los datos presentados en las tablas sobre recursos apropiados, no corresponde con la descripción textual de dichos recursos, debido a que se presenta un error en la identificación de las cifras presentadas.

En cuanto a la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación, hubo un aumento de 41% entre la vigencia de 2020 y 2021, al pasar de \$102 mil millones a \$174 mil millones. Este aumento se debe principalmente al “incremento de los recursos reportados para el pago de incentivos a familias PNIS con jefatura femenina” (Contraloría General de la República, 2022, p.265). No obstante, la ST identificó que el apartado con mayor decrecimiento en la financiación, fue el Pilar

4.3. relacionado a la “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”, dado que presentó una reducción del 96% en el presupuesto de 2021

debido a la baja en los recursos reportados por parte del Ministerio del Interior, pasando de \$238 millones en 2020 a \$9.3 millones en 2021 para la estrategia 4.3.2 Contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (Contraloría General de la República, 2022, p.265).

De igual forma, la ST identificó que pese a que el Pilar 4.2. relacionado a la Prevención del Consumo y Salud Pública cuenta con cuatro indicadores de género del PMI, no reportó apropiación de recursos tanto para la vigencia de 2020 como para el 2021 (Contraloría General de la República, 2022, p.266).

La ST recalca la necesidad e importancia de que las entidades implementadoras entiendan de forma integral y a cabalidad el enfoque de género y la población a la que está enfocado, porque hasta el momento, la implementación se está limitando a beneficiar a las mujeres, dejando por fuera, bien sea de la información de resultados de los programas o de la ejecución de esos mismos programas, a la población con identidad de género y orientación sexual diversa. Por eso, la ST reconoce que es importante que se generen herramientas para la identificación de esta última población, para poder hacer un seguimiento al impacto que los diferentes programas tengan sobre ellos.

1.4.2. Enfoque Étnico

El Punto 6 del A.F. incluye el Capítulo Étnico (A.F. 6.2), el cual contiene una serie de salvaguardas para los seis puntos, incluyendo la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE– “para el seguimiento de la implementación de los acuerdos”. Esta instancia tendrá funciones como consultora representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI”, “sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen” (A.F 2.3 p. 209). Este capítulo también incluye como salvaguarda, que las fuentes de financiación “no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas” (Ibíd, p 209.).

En cuanto a la primera salvaguarda que hace referencia a la creación de la IEANPE y las funciones de la misma, el Observatorio de Derechos Humanos registró durante el segundo trimestre de 2022, un total de 203 hechos victimizantes, con 422.866 indígenas afectados por acciones violatorias contra los DD. HH. y el DIH,

pertenecientes a 29 Pueblos Indígenas (ONIC, 2022). Frente a esto, la ST encontró que en agosto del 2022, el Gobierno Nacional publicó el documento de “lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los DD. HH. en Colombia” en el que se actualiza el Plan Nacional de Educación en DD. HH., el cual cuenta con un Capítulo Étnico “construido de la mano y con el consenso de las comunidades” (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2022. p 12). El objetivo es crear insumos para la construcción del Plan Nacional de Acción en DD. HH., que contará con un Capítulo Étnico, según lo acordado en una reunión el 8 de octubre de 2021, entre la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, funcionarios de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, y los integrantes de la IEANPE (ST, 2022).

La IEANPE publicó en junio del 2022, un balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en el cual señala que: el nivel de cumplimiento de los 97 indicadores étnicos que incluye el PMI es inferior al 10%, y el trazador presupuestal para la paz, continúa sin dar cuenta de la programación y ejecución de los recursos para el cumplimiento del Capítulo Étnico (IEANPE, 2022 p 14). Además, se señala que el Capítulo Étnico no cuenta con un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz, lo que se convierte en la principal dificultad en el seguimiento a la implementación de dicho capítulo. Por su parte, la CPEC informó que para la vigencia 2021, 10 entidades nacionales focalizaron recursos en el trazador Construcción de paz para 14 proyectos de inversión asociados a 38 indicadores étnicos. Así mismo, en la vigencia 2022, 8 entidades asociaron 34 indicadores étnicos PMI en 13 proyectos de inversión marcados con el trazador de paz (CPEC, 2022).

220

La IEANPE resalta en su informe la ausencia de un mecanismo de acompañamiento internacional, sin embargo, el 3 de octubre el gobierno de Estados Unidos suscribió un acuerdo con Colombia para acompañar la implementación del Capítulo Étnico, en el marco de una reunión entre el secretario de Estado de ese país, Antony Blinken, la IEANPE y la Vicepresidenta Francia Márquez. El pasado 27 de octubre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas prorrogó el mandato de su Misión de Verificación en Colombia hasta el 31 de octubre de 2023, y solicitó “al Secretario General que [...] presente recomendaciones detalladas al Consejo de Seguridad sobre la forma en que se realizarán las tareas adicionales de verificación de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final” (NN.UU, 2022, p. 2).

El pasado 9 de septiembre, a través del Decreto 1874, el Presidente de la República delegó a la Vicepresidenta diversas funciones dentro de las que se encuentra la tarea de coordinar la implementación de las salvaguardas étnicas del Acuerdo Final

de Paz. Por otro lado, el pasado 2 de octubre el Gobierno Nacional instaló la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con prórroga de funcionamiento hasta el 31 de enero del 2023.

El 13 de octubre durante el Encuentro Nacional de Pueblos Étnicos, en el que estuvieron la directora de la Unidad para la Implementación del A.F., Gloria Cuartas; el director de la ART, Raúl Delgado; el Ministro del Interior, Alfonso Prada y representantes del componente Comunes ante la CSIVI, la IEANPE presentó sus propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026. Por su parte, el DNP resaltó en las bases del PND, presentadas el pasado 15 de noviembre, que la IEANPE habilitará el seguimiento participativo de los compromisos con los pueblos y comunidades étnicas que han sufrido un daño desproporcionado por causa del conflicto armado (DNP, 2022).

Respecto a la financiación, la Contraloría General de la República en su Sexto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto 2022, señaló que durante el periodo 2018-2021, se ha destinado un total de \$853.209 millones a la implementación del Capítulo Étnico del A.F., los cuales llegan a representar cerca del 4% del mismo. Además, señala que el punto de reincorporación política y social presenta un alto riesgo de incumplimiento debido a la ausencia de asignación de recursos (Contraloría General de la República, 2022).

221

La ST señala que la implementación del Capítulo Étnico ha sido parcial y con retrasos con respecto a lo establecido en el A.F. En este sentido, la ST considera necesario incluir un ítem étnico en el trazador presupuestal de paz para poder hacer un seguimiento detallado de la ejecución presupuestal y la implementación de este enfoque; avanzar en la implementación del Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, y la inclusión de las propuestas presentadas por la IEANPE en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

1.5. Oportunidades de mejora

Mecanismos de seguimiento a la implementación

- Para dar un impulso financiero a la implementación y asegurar la existencia de una estructura suficiente para la gestión que requiere esa implementación, incluir un capítulo de paz para la implementación del Acuerdo de Paz en el proyecto del PND consistente con el PMI y en ese capítulo incluir una sección para el Plan Cuatrienal de Implementación del A.F. y el Plan Plurianual de Inversiones, como lo estipula el AF. (6.1.1).
- Para asegurar un mejor funcionamiento de las instancias para dar impulso a la implementación, en particular para Comisión de Seguimiento, Impulso y

Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-, es necesario: Mantener sesiones quincenales de la CSIVI y contar con mecanismos de seguimiento bipartitos a los compromisos que en ella se establecen. Así mismo, con el objeto de incentivar la participación ciudadana, diseñar y poner en marcha un sistema de comisiones temáticas y territoriales para el ejercicio de las funciones de la CSIVI según lo establece el A.F (6.1.6)

- Para mantener una capacidad directiva y administrativa suficiente, asegurar que la funcionaria responsable de la implementación cuente con la capacidad de ordenar el gasto en los programas y proyectos de implementación y que sea designada como directiva de las agencias con responsabilidades en la implementación.
- Con el objeto de mostrar de manera diferencial los avances de la implementación, producir informes periódicos. Desde la CSIVI o de manera ocasional, como lo establece el Acuerdo, en un compromiso que afirma que esta instancia “podrá generar reportes temáticos especializados o territoriales relacionados con los componentes del A.F.” (6.1.6).
- Para identificar avances y retrasos en la implementación y mantener un impulso programático sostenido a las acciones de implementación en función de las condiciones fiscales es necesario adelantar la revisión anual el PMI según lo establece el A.F., en particular “en materia de políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto.” (A.F. 6.1.1).
- Para hacer un seguimiento eficaz a la implementación del A.F y conocer su estado resulta necesario que en el Sistema de Información para el Posconflicto el DNP puede incluir información con desagregación territorial para los indicadores de seguimiento a la implementación del A.F, y la ficha técnica de los 20 indicadores que aún no la incluyen, y revise las 11 fichas técnicas de indicadores cuya revisión y cambios deben ser aprobados por la CSIVI (A.F. 6.1.5).

Implementación normativa

- Para lograr el cumplimiento en materia de implementación normativa, la ST destaca la función otorgada a la CSIVI en la constatación de los proyectos

legislativos, lo que impulsará una agenda conjunta en el Congreso de la República (A.F. 6.1.9).

Financiación

- Para que el mecanismo de obras por impuestos alcance su potencial es necesario hacer mayor seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas por medio del mecanismo y ampliar su capacidad y alcance.
- Para asegurar que los gastos reportados respondan a los compromisos de implementación revisar los criterios con los que las entidades ejecutoras reportan los proyectos de implementación del A.F. para evitar que se reporten proyectos de oferta usual de inversión social de los planes de gobierno.
- Para sentar lineamientos para incorporar los recursos territoriales dentro del SGP y recursos de las entidades territoriales, tramitar las reformas normativas pendientes a la Ley 715 de 2001 y Ley 152 de 1994.
- Para mejorar la transparencia en la ejecución de los recursos destinados a los OCAD Paz, resulta indispensable fortalecer, en el DNP, el proceso de verificación de los requisitos por parte de los ejecutores de los proyectos, principalmente en asuntos de seguimiento y capacidad de ejecución.
- Para diferenciar los gastos corrientes de la Nación y las regiones se requiere que el Ministerio de Hacienda mantenga el marcador presupuestal para la paz, ajustando su diseño y que considere la inclusión de marcadores combinados de género y étnicos.

223

Enfoque de Género

- Para lograr una efectiva implementación de las disposiciones del Enfoque de Género es necesario que las entidades con responsabilidades en la implementación adopten el concepto de género en su totalidad, incluyendo a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, mediante la utilización de categorías en sus registros para la desagregación de la población por su sexo, orientación sexual e identidad de género correspondiente.

Enfoque Étnico

- Para hacer un seguimiento detallado de la ejecución presupuestal y la implementación del Enfoque Étnico, es necesario incluir un indicador étnico en el trazador presupuestal de paz (A.F. 6.1.9), lo cual puede hacerse en el

Plan Nacional de Desarrollo o en una medida de tipo administrativo en su defecto.

- En el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos un componente diferencial étnico, articulado con las salvaguardas que hacen parte del Acuerdo Final (A.F. 6.2.3).

BIBLIOGRAFIA

CNR Comunes, [@CNRCOMUNES]. (29 de septiembre de 2022). “Primer Encuentro Nacional de #CONAMU, Coordinadora Nacional de Mujeres”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1575504937286795265>

Congreso de la República (29 de noviembre de 2022). Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023. Diario Oficial.

CONPES 3932 (2018) Documento 3932 en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Contraloría General de la República (2022). Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Disponible en:
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/010.+Sexto+Informe+de+Seguimiento+a+los+Recursos+del+Posconflicto+2022.pdf/26daece8-069e-0064-fd24-a3c08f217970?t=1665416022941>

Departamento Nacional de Planeación (2022). Gobierno aumentó a \$74 billones la inversión pública en 2023, para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida: DNP. Disponible en: [https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-aumento-a-\\$74-billones-la-inversion-publica-en-2023.aspx#:~:text=Los%20%2474%20billones%20propuestos%20al,presupuestal%20de%20%2414%2C1%20billones](https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-aumento-a-$74-billones-la-inversion-publica-en-2023.aspx#:~:text=Los%20%2474%20billones%20propuestos%20al,presupuestal%20de%20%2414%2C1%20billones)

El Espectador. (10/10/2022). Escazú, cannabis y reforma política, proyectos que tramita el Congreso este lunes.
<https://www.elespectador.com/politica/escazu-cannabis-y-reforma-politica-los-proyectos-que-tramita-el-congreso-este-lunes/>

El Universal. (16/10/2022). Así avanza la agenda legislativa de Petro en el Congreso. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/asi-avanza-la-agenda-legislativa-de-petro-en-el-congreso-AX7356354>

<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/16ULfjAggpil6sFWe7RCfIJND99qT4amu>

Ley 2272 de 2022 en:
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202272%20DE%2004%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202022.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (18 de octubre de 2022) Aprueban Presupuesto General de la Nación por \$405,6 billones en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-

[204474%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased#:~:text=El%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,%2C1%25%20frente%20a%202022.](https://colombia.unmissions.org/declaracion-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas-sobre-colombia-0)

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Declaración de prensa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Colombia, en: <https://colombia.unmissions.org/declaracion-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas-sobre-colombia-0>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2260317.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Resolución 2655 (2022) [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2655_221027_colombia .pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2655_221027_colombia.pdf):

Presidencia de la República (2 de octubre de 2022) Palabras del Presidente Gustavo Petro en la instalación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-de-la-Comision-de-S-221002.aspx>

Presidencia de la República (2022). MinAgricultura y Fedegán logran acuerdo para compra de tierras. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/MinAgricultura-y-Fedegan-logran-acuerdo-para-compra-de-tierras-221006.aspx>

Presidencia de la República (23 de noviembre de 2022): Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Acto de Conmemoración del Sexto Aniversario de la Firma del Acuerdo de Paz. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Acto-de-Conmemoracion-del-Sexto-221123.aspx>

RTVC 2022, Estado actual de la implementación de las emisoras para la convivencia y la reconciliación, en:

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, CINEP-Programa para la Paz y CERAC. (08/2022). <https://www.fedegan.org.co/noticias/asi-quedo-el-acuerdo-para-que-ganaderos-vendan-tierra-al-gobierno>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, CINEP-Programa para la Paz y CERAC. (08/2022) Disponible en: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Disponible en:
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/010.+Sexto+Informe+de+Seguimiento+a+los+Recursos+del+Posconflicto+2022.pdf/26daece8-069e-0064-fd24-a3c08f217970?t=1665416022941>

Decreto 1649 de 2014 en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65488>

Decreto 2647 de 2022 en:
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202647%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202022.pd.pdf>

Anexos

Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
AAI	Asistencia Alimentaria Inmediata	Corresponde a los pagos mensuales en efectivo por \$1.000.000 durante 12 meses, para el sostenimiento económico de las familias vinculadas al PNIS.
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.
ADR	Plan Departamental de Extensión Agropecuaria	Instrumento de planificación cuatrienal, en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios y distritos, define los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia (ADR, s.f.).
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
AFRODES	Asociación de Afrocolombianos Desplazados	Organización que tiene como objetivo apoyar y capacitar a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento.

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.
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. Ésta, 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.
ASFADDES	Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos	Es una organización no gubernamental creada en el año 1982 aunando esfuerzos entre familiares de detenidos-desaparecidos dedicados a la lucha contra la impunidad y por la erradicación de la práctica de la desaparición forzada en Colombia (Unidad de Víctimas, s.f.).
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas	El objetivo estatutario de la Comisión Colombiana de Juristas es contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, por esa vía, a la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho en Colombia (CCJ, s.f.).

CCOET	Comando Conjunto Estratégico de Transición	Busca coordinar y articular 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.
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 SIVJNRN 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.
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.
CGR	Contraloría General de la República	Establecida en el art. 267 de la Constitución Política de 1991, la CGN es el máximo órgano de control fiscal del Estado y 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 (CGN, s.f.).

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Trabaja en todo el mundo para prestar ayuda humanitaria a las personas afectadas por los conflictos y la violencia armada, y para promover las leyes por las que se protege a las víctimas de la guerra. Es una Institución independiente y neutral, su cometido dimana esencialmente de los Convenios de Ginebra de 1949.
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.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	La CISAN tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones: Coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes de esta (Decreto 2055 de 2009).
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 (URT, s.f.).
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	Su objetivo es definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	Espacio de interlocución y concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional, creado en 1996 mediante el decreto 1397 con el fin de tratar los temas relacionados a la garantía y el goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas
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.
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal	Organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal. Es el encargado de revisar el Plan Nacional de Inversiones que presenta el DNP y el CONPES junto al Plan Nacional de Desarrollo.

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.
CPDDHH	Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	Por medio del Decreto 1784 de 2019 el Gobierno Nacional modifica la estructura del DAPRE para crear la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales con el propósito de fortalecer la articulación de las acciones de las diferentes entidades del Estado en el respeto y promoción de los derechos humanos (CPDDHH, s.f.).
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca	Asociación de autoridades indígenas a la cual pertenece el 90% de los cabildos y comunidades indígenas del departamento del Cauca.
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
CSM	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la CEV	El Comisión de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones del Informe Final de la CEV y su Comité, creado por el Decreto Ley 588 de 2017, en su artículo 32, tiene como objetivo el seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones para la no repetición del conflicto armado incluidas en el informe Final de la Comisión.

CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de Representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
CTPRC/CTP	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Se crearon con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, cuya misión es propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente (Directiva 01 de 2018 Presidencia de la República).
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Asiste al presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Presta el apoyo administrativo necesario para dicho fin.
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad	El Departamento Administrativo de Seguridad fue un organismo estatal encargado de realizar la Inteligencia y Contrainteligencia en Colombia. El 31 de octubre de 2011 el presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 4057 mediante el cual suprimió esa entidad (Wikipedia, 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.

DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.
DIH	Derecho Internacional Humanitario	El derecho internacional humanitario es una rama del derecho internacional público que busca atenuar y limitar los efectos de los conflictos armados protegiendo a las personas que no participan en las hostilidades o que han decidido dejar de participar en el enfrentamiento, también restringen y regulan los medios y métodos de guerra a disposición de los combatientes; regula la conducta en los conflictos armados.
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.
DPS	Departamento de Prosperidad Social	El Decreto 4155 de 2011 transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, fijando su objetivo y estructura que es trabajar integralmente en la formulación y ejecución de políticas sociales, además de realizar la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica (DPS, s.f.).
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 para la reincorporación colectiva económica y social, de carácter social y solidario, con cobertura nacional y seccionales territoriales, constituida por FARC con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva (A.F. 3.2.2.1).
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964.
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.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Exguerrilla 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.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)	La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura es la principal organización mundial dedicada a combatir el hambre. Da asistencia técnica para la elaboración de políticas, programas y proyectos de alcance local, municipal, regional y nacional orientados a eliminar el hambre y la malnutrición; promover sus sectores agrícola, pesquero y forestal (FAO, s.f.).

FCP	Fondo Colombia Paz	Instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final, conforme al PMI del mismo y al componente específico para la paz del PPI
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos	Es una organización gremial sin ánimo de lucro, creada el 13 de diciembre de 1963 con sujeción al derecho privado colombiano y como decisión del IX Congreso Nacional de Ganaderos. En su condición de gremio cúpula de la ganadería colombiana, FEDEGAN agrupa, en calidad de afiliadas, a las organizaciones gremiales ganaderas regionales y locales, como también a otro tipo de entidades vinculadas a la actividad ganadera nacional (FEDEGAN, s.f.).
FGN	Fiscalía General de la Nación	La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía.
FOMMUR	Fondo De Fomento para las Mujeres Rurales	El art. 10 de la Ley 731 de 2002 crea el FOMMUR como una cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual deberá orientarse al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.
FONVIVIENDA	Fondo de Vivienda	Entidad cuyos principales objetivos son consolidar el sistema nacional de información de vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbano.
FRISCO	Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado	Cuenta especial sin personería jurídica administrada por la SAE.

FT	Fondo de Tierras	El A.F. establece un compromiso (1.1.1) en el que el Gobierno Nacional deberá crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita, de carácter permanente y dispondrá 3 millones de hectáreas durante los primeros 12 años de creación con el propósito de lograr la democratización de acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.
GPAZ	Género en la paz	Es un grupo de organizaciones que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque de género en el Acuerdo de Paz.
GRUBE	Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas	Mediante la Resolución No. 083 de 2017 se modifica la denominación del Grupo Interno de Trabajo de Exhumaciones y se organiza el GRUBE para buscar a todas las víctimas que en el marco del conflicto fueron desaparecidas y asesinadas por los grupos alzados al margen de la ley y así mismo, adelantar los procesos de identificación de los restos encontrados y la inhumación de los mismos según las tradiciones familiares y comunitarias (FGN, s.f.).

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
IF	Informe Final de la Comisión de la Verdad	Entre las funciones de la CEV (5.1.1.1.4) se encuentra la entrega de un Informe Final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo. El informe debe ser presentado de manera oficial mediante acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana.
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
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos	Entidad del Estado colombiano que otorga créditos educativos y su recaudo para la promoción de la Educación Superior de la población con posibilidades económicas limitadas y buen desempeño académico.
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Organismo asesor y consultivo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de los acuerdos (CSIVI) para el cumplimiento de los 97 indicadores definidos en el Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación (PMI).

INMLCF/ 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.
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.
LGBTIQ+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer, +	Siglas que identifican a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales; también se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades minoritarias.
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.
MAFAPO	Madres de Falsos Positivos	Asociación creada en 2010 por las madres y familiares de los civiles asesinados extrajudicialmente por agentes del estado y presentados como bajas en combate.
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 explotar 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

MEC	Mecanismo Especial de Consulta	Mecanismo creado en el Capítulo Étnico (6.2.3.) para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial.
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 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.
MFMP	Marcos Fiscal de Mediano Plazo	Herramienta de planeación del sector público, establecida por la Ley 819 de 2003, mediante la cual se proyectan los ingresos y gastos a 10 años para garantizar el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento, racionalización del gasto público y responsabilidad fiscal.
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.
MSE	Munición sin Explotar	“Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explotar” (Descontamina Colombia, 2020).

MTSP	Mesa Técnica de Seguridad y Protección	Es una mesa entre el Gobierno e integrantes de la extinta guerrilla de las FARC dispuesta por el A.F. (3.4.7.4.2.) para desarrollar, coordinar y hacer seguimiento y sugerencias a la implementación de un plan estratégico de seguridad y protección.
MUSE	Municiones sin Explosionar	“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)
UNMVC/MVNUC	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia	Las Resoluciones 2366 de 2017, 2574 de 2021 y la 2655 de 2022 establecieron que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia verificará la implementación de los puntos 1; 3.2, 3.4; 5.1.2 y 6.2 del Acuerdo Final por parte del Gobierno de Colombia y las FARC-EP, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del A.F.
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación	Espacios urbanos y rurales creados por los excombatientes para adelantar el proceso de reincorporación. Estos espacios no son reconocidos por el Gobierno pues no están contemplados en el A.F.
NARP	Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras	“Conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Minjusticia, 2020).
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 Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	El OCAD Paz creado por el Acto Legislativo No. 04 del 8 de 2017 es responsable de la definición de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR).
OXI	Obras por Impuestos	Mecanismo que permite el pago del impuesto sobre la renta mediante la ejecución de inversiones en proyectos de trascendencia social en las ZOMAC.
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.
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.
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.
PDT	Planes de Desarrollo del nivel Territorial	Instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno (DNP, s.f.).

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 Sustitución y Desarrollo Alternativo	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 integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio
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.

PMU/PMUV	Puesto de Mando Unificado para la Vida	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	En atención a la recomendación de la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993 y al manual elaborado por la OACNUDH, el PNADDHH de Colombia tiene el objetivo 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 (CPDDHH, s.f.).
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente a través de su equipo de gobierno.
PNRRI	Planes Nacionales de Reforma Rural Integral	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social Económica	Política que busca garantizar a largo plazo todas las garantías para que los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias accedan a sus derechos como ciudadanos colombianos y a los beneficios que les corresponde por acogerse al proceso para finalizar el conflicto armado.

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).
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.
PNS	Planes Nacionales Sectoriales	16 instrumentos de planeación que buscan asegurar por medio de políticas públicas, proyectos, acciones, inversiones, y sustentos jurídicos la superación de la pobreza, la desigualdad, y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, por los próximos 15 años de esta manera alcanzar y garantizar el bienestar de la población rural.
PNN	Parques Nacionales Naturales	el A.F. (4.1.4) establece que estos parques necesitan abordar el problema de la presencia de los cultivos de uso ilícitos para garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los PNN.
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Se definen como un instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad, y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial (Resolución 000129 de 2017)

PPI	Plan plurianual de inversiones	Documento de que incorpora los proyectos de inversión que son considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo
PSA	Pagos por servicios ambientales	Los Pagos por Servicios Ambientales constituyen el incentivo económico en dinero o en especie que se les reconoce a los propietarios, poseedores u ocupantes por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos (MinAmbiente, 2020).
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.
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil	Institución descentralizada del Estado colombiano encargada del registro civil nacional, de la convocatoria y organización electoral bajo el mandato y supervisión del Consejo Nacional Electoral.
RNFCIS	Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas	es la herramienta que contribuye a la focalización de las acciones humanitarias y extrajudiciales para la búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas (UBPD, s.f.).
RPM	Ruta Pacífica de Mujeres	La Ruta Pacífica de Mujeres es un movimiento social y político de mujeres en Colombia, organizado a nivel nacional en favor del posicionamiento de las mujeres, el fortalecimiento de su participación política, la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y la realización efectiva de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado (RutaPacífica, s.f.).
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.

RUV	Registro Único de Víctimas	Conforme a la ley 1448 de 2011, el RUV es el registro en donde se incluyen las declaraciones de víctimas para luego responder a esta población con la asistencia a la que tienen derecho.
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.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas	La Defensoría del Pueblo puso al servicio a partir del año 2001, el Sistema de Alertas Tempranas, para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo frente a los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	El SENA está encargado de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Ley 119/1994). (SENA, s.f.).
SESP	Subdirección Especializada de Seguridad y Protección	Es una subdirección creada por el A.F. (3.4.7.4.1.) al interior de la UNP, especializado en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político de las extintas FARC.
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural	Este es un subsidio en especie, es decir, el hogar beneficiario recibe la vivienda nueva construida.

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.
SGPDA	Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la Alimentación	El Plan Nacional Rural del SGPDA tiene como objetivo garantizar, de manera progresiva, el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas.
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.
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	Herramienta para la gestión de información y memoria institucional (software), diseñada para capturar, almacenar y facilitar información de los procesos misionales del ICBF.
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

SIVJNR	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.
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro	En atención al Decreto 2723 de 2014 la SNR tiene las funciones de proponer al Gobierno políticas, planes y programas sobre los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos; ejercer la inspección, vigilancia y control sobre servicio público notarial en los términos establecidos en las normas vigentes; entre otras disposiciones para una eficiente prestación de notariado y registro (SNR, s.f.).
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 ha victimizado, 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
ST/STCIV	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-.
TOAR	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.

TpC	Territorios para la Conservación	Modelo de sustitución de cultivos de uso ilícito que busca armonizar los procesos de conservación con el desarrollo de alternativas de generación de ingresos lícitas que contribuyan al desarrollo sostenible de las áreas ambientalmente estratégicas afectadas con cultivos ilícitos.
TPD	Tratamiento Penal Diferenciado	Figura jurídica mediante la 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.
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 SIVJNR. 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.
UEI	Unidad Especial de Investigación	Unidad de investigación creada por la Fiscalía, cuyo objetivo era enfrentar y darle un fin a los grupos herederos del paramilitarismo

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. 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.
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero	Es un organismo de inteligencia económica y financiera que centraliza, sistematiza y analiza la información suministrada por las entidades reportantes y fuentes abiertas, para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, sus delitos fuente, y la financiación del terrorismo.
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz	Tiene como misión asesorar, diseñar, dirigir y coordinar las acciones interinstitucionales para la ejecución de compromisos y responsabilidades relacionadas con la construcción de paz.

UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Trabaja con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito amenacen la seguridad, la paz y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos.
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 culp
WCS	Wildlife Conservation Society	Organización no gubernamental, cuyo objetivo es conservar los lugares silvestres más grandes del mundo en 14 regiones.
WWF	World Wildlife Fund	Organización no gubernamental fundada en 1961 que se encarga de la conservación del medio ambiente.

ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado	Es el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el Conflicto Armado, definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016.
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 - RRI

Anexo 1. Adjudicaciones en el fondo de tierras por subregión PDET

Subregión PDET	Tipo de población	Sexo		Familias beneficiadas	Títulos adjudicados	Hectáreas adjudicadas
		Hombres	Mujeres			
ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	Indígenas	4.420	4.109	2.761	4	3.141,4
	Campesinos	54	50	90	45	214,4
	Afrodescendientes	3.692	3.887	2.625	9	1.874,9
	Entidades de derecho público	0	0	0	1	0,5
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	Indígenas	682	686	359	9	7.706,4
	Campesinos	7	8	13	13	131,2
	Entidades de derecho público	0	0	0	1	1,8
CATATUMBO	Campesinos	1	2	3	3	26,3
CHOCÓ	Indígenas	372	329	128	1	461,3
CUENCA DEL CAGUAN Y PIEDEMONTE CAQUETENO	Indígenas	391	364	184	5	127.082,5
	Campesinos	59	33	71	71	1.615,6
	Entidades de derecho público	0	0	0	3	2,73
MACARENA GUAVIARE	Indígenas	607	579	278	2	2.118,2
	Campesinos	56	56	77	77	1.284
	Entidades de derecho público	0	0	0	6	5,2
MONTES DE MARIA	Campesinos	963	1.254	1.778	1.778	467
	Entidades de derecho público	0	0	0	57	4,8
PACIFICO MEDIO	Indígenas	28	21	11	1	2.405,4
	Afrodescendientes	46	24	40	1	2.248,5
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	Campesinos	7	3	10	10	252,8
	Afrodescendientes	63	53	37	1	1.158,4

PUTUMAYO	Indígenas	260	245	137	3	31.342,5
	Campesinos	34	23	45	48	392,3
	Afrodescendientes	117	105	74	2	1.629,8
SIERRA NEVADA-PERIJA-ZONA BANANERA	Campesinos	82	99	148	148	1.057
	Afrodescendientes	59	66	35	1	429,9
	Entidades de derecho público	0	0	0	16	1,9
SUR DE BOLIVAR	Indígenas	171	191	127	1	142
	Campesinos	6	4	9	9	81,4
	Entidades de derecho público	0	0	0	1	0,5
SUR DE CORDOBA	Indígenas	1.676	1.765	821	2	605
	Campesinos	2	0	2	2	55,1
	Entidades de derecho público	0	0	0	15	1,6
SUR DELTOLIMA	Indígenas	110	104	51	1	90
	Campesinos	30	27	36	36	59,7
	Entidades de derecho público	0	0	0	12	2,3
URABÁ ANTIOQUEÑO	Indígenas	1.026	1.050	449	2	144
	Campesinos	23	30	37	37	227,1
TOTAL		15044	15167	10436	2434	188465,43

Fuente: Elaboración propia con base a CPEC, 2022.

Anexos Punto 2 – Participación Política

Anexo 1. Representantes electos por Circunscripción Transitoria Especial para la Paz

Circunscripción	Representante electo/a	Filiación u Organización
1. Cauca Nariño	Juan Pablo Salazar Rivera	Asociación Agropecuaria y Campesina
2. Arauca	Karen Astrid Manrique Olarte	Asociación de Víctimas Intercultural y Regional
3. Bajo Cauca	Jhon Jairo Gonzáles Agudelo	Asociación de Desplazados del municipio de Briceño
4. Catatumbo	Diógenes Quintero Amaya	Asociación de Familias Desplazadas de Hacarí
5. Cuenca Caguán y Piendamó	John Fredy Núñez Ramos	Fundación Igualdad Social
6. Chocó	James Hermenegildo Mosquera Torres	Consejo Comunitario Mayor de Novita
7. Sur de Meta y Guaviare	William Aljure Martínez	Asociación de Campesinos Productores del Bajo Ariari
8. Montes de María	Luis Ramos Ricardo Buelvas	Corporación Narrar para Vivir
9. Pacífico Medio	Orlando Castillo Advincula	Consejo Comunitario del Río Naya
10. Pacífico Nariñense	Gerson Lisímaco Montaña Arizala	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur
11. Putumayo	Jhon Fredi Valencia Caicedo	Consejo Comunitario los Andes
12. Sierra Nevada	Jorge Rodrigo Tovar Vélez	Asociación Paz es Vida
13. Sur de Bolívar	Juan Carlos Vargas Soler	Asociación de Productores de Cacao
14. Sur de Córdoba	Leonor María Palencia Vega	Asociación Agropecuaria Víctimas de Jericó
15. Sur de Tolima	Haiver Rincón Gutiérrez	Asociación Víctimas Núcleo Santiago Pérez
16. Urabá Antioqueño	Karen Juliana López Salazar	Yo soy Urabá

Anexo 2. Departamentos plan de choque Gobierno Nacional

ID	Departamentos	No. Municipios
1	Cauca	13
2	Antioquia	10
3	Chocó	9
4	Nariño	8
5	Norte de Santander	5
6	Arauca	4
7	Putumayo	4
8	Valle del Cauca	4
9	Caquetá	3
10	Meta	2
11	Atlántico	1
12	Guaviare	1
13	Huila	1
14	Magdalena	1
15	Risaralda	1
16	Santander	1
Total	16	71

Fuente: Comisión de Paz Congreso.

258

Anexo 3. Proyectos ley relacionados con la reforma al régimen y la organización electoral

	No proyecto	Fecha radicación	Corporación	Tema	Bancada de autores	Declaración política de bancada	Estado
REFORMA POLÍTICA	PAL06/22	26/07/2022	Comisión primera Senado	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	Comunes	Gobierno	Acumulados y aprobados
	PAL16/22	08/08/2022	Comisión primera Senado	Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la	Pacto Histórico	Gobierno	

				constitución política de Colombia			en segundo debate
	PAL18/22	11/08/2022	Comisión primera Senado	Por medio del cual se adopta una reforma política	Pacto Histórico	Gobierno	
	PAL26/22	13/09/2022	Comisión primera Senado	Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107, 108, 109, 172, 177, 181, 262 de la constitución política y se dictan otras disposiciones	Ministerio del Interior-Pacto Histórico	Gobierno	
REFORMA ORGANO ELECTORAL	PAL07/22	26/07/2022	Comisión primera Senado	Por medio del cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral	Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza	Gobierno	Acumulados y archivados en primer debate
	PAL15/22	08/08/2022	Comisión primera Senado	Por medio del cual se modifican los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 22 de la constitución política, se adiciona los artículos 245a y 245b y se dictan otras disposiciones	Partido Alianza Verde	Gobierno	

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.