

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

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



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

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



Directora CINEP/PPP: Martha Lucía Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

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

Lina Asprilla

Karol Helena Páez

Andrés Palencia

Jorge Restrepo

Alejandra Robledo

Julián Solarte

Felipe González

Asistencia de investigación

David Correal

Fabio Hernández

Ana Cristina Restrepo

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

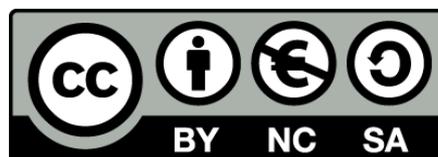
Bogotá D.C., Colombia

www.cerac.org.co

Agosto 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

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	12
5. Víctimas	17
6. Implementación, Verificación y Refrendación	19
Punto 1 – Reforma Rural Integral.....	1
1. Presentación	1
2. Análisis.....	2
2.1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–	2
2.2. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	19
2.3. Enfoque étnico.....	24
2.4. Enfoque de género	26
3. Conclusión	27
Punto 2 – Participación Política	34
1. Introducción	34
2. Análisis.....	35
2.1. Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política	35
2.2. Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz	47
3. Conclusiones.....	49
4. Oportunidades de mejora y retos en clave del nuevo gobierno	49
Punto 3 – Fin del Conflicto	54
1. Análisis temático	54
1.1. Tema 1: Reincorporación social y económica.....	54
1.2. Tema 2: Garantías de seguridad	63
1.3. Enfoque de género	73
1.4. Enfoque étnico.....	74
1.5. Oportunidades de mejora	76
Punto 4 – Solución al problema de las drogas ilícitas.....	83
1. Análisis temático	84
1.1. Tema 1: Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	84

1.2.	Tema 2: Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública	100
1.3.	Tema 3: Desminado humanitario	103
1.4.	Enfoque de género	106
1.5.	Enfoque étnico.....	108
1.6.	Oportunidades de mejoramiento.....	110
Punto 5 – Acuerdo sobre las Víctimas.....		116
1.	Presentación	116
2.	Análisis temático	117
2.1.	Principales avances de las nuevas entidades del SIVJRNR	117
2.2.	Enfoque étnico.....	125
2.3.	Enfoque de género	127
2.4.	Enfoque ambiental.....	128
2.5.	Los aportes a la verdad del SIVJRNR y sus principales desafíos	128
3.	Conclusiones.....	140
4.	Oportunidades de mejoramiento	141
Punto 6 – Implementación, Verificación y Refrendación.....		151
1.	Análisis temático	151
1.1.	Tema 1: Mecanismos de implementación y verificación.....	151
1.2.	Tema 2: Implementación normativa	160
1.3.	Tema 3: Financiación.....	164
1.4.	Enfoque de género	188
1.6.	Oportunidades de mejoramiento	192
ANEXOS		201
	Anexo 1: Siglas y Glosario	201
ANEXOS PUNTO 2		220

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

Resumen Ejecutivo

En atención al mandato dispuesto en el Acuerdo Final de Paz –A.F.– para la verificación y seguimiento de los compromisos firmados por el Gobierno y las FARC con el cual se busca identificar los avances, las controversias, así como las propuestas de mejoramiento y/o de solución (6.3.2); la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– compuesta por CINEP y CERAC presenta el Undécimo Informe sobre el estado de la Implementación de los seis puntos del A.F.

Hasta la fecha de publicación de este informe la ST ha sacado a la luz diez Informes Generales sobre la Implementación de los seis puntos del A.F.; seis informes sobre la implementación del Enfoque de Género; tres informes sobre la implementación del Enfoque Étnico y un Informe Regional de verificación sobre la implementación del A.F. en las 16 Zonas PDET, el pasado 27 de abril de 2022.

En este Undécimo informe la ST enfoca su marco analítico entorno a los logros que pasados casi 6 años de la firma no deben dejar de cumplirse y centra su atención en aquellos compromisos que se encuentran en un nivel de atraso sustantivo y han de ser priorizados por el gobierno electo para los próximos cuatro años de presidencia (2022 – 2026).

Para la elaboración de este informe, la ST continúa analizando los hallazgos, dificultades y retrasos en la implementación, al igual que su correspondencia con lo establecido gracias a la cooperación y financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Análisis temático

Durante el cierre del primer semestre de 2022, la Comisión de la Verdad presentó al país el Informe Final junto con las recomendaciones que debe promover la Comisión de Monitoreo y Seguimiento durante siete años. Los desafíos de la culminación de un mandato sustantivo del A.F. se inscriben en un periodo electoral en el que se conocieron los resultados de los comicios parlamentarios y presidenciales con la elección de 16 Curules de la Circunscripciones de Paz, la vicepresidencia de Francia Márquez y la presidencia de Gustavo Petro, para el periodo 2023-2026.

Teniendo presente el panorama nacional, la ST consideró de interés para este 11o. Informe realizar un análisis prospectivo de la implementación de los compromisos de los seis puntos del A.F. que se han constituido como logros y no deben desatenderse, así como los compromisos con niveles de incumplimiento alto y que son preeminentes para la construcción de una paz estable y duradera.

1. Reforma Rural Integral

El punto 1 del A.F. tiene como objetivo (i) aportar a la resolución de problemas relacionados con el acceso, distribución y ordenamiento de tierras y conflictos socioambientales; (ii) garantizar los derechos de las poblaciones rurales y su acceso a la justicia; (iii) mejorar la productividad con énfasis en la promoción de la economía campesina y en la integración con áreas urbanas y (iv) establecer planes de desarrollo territorial en zonas especialmente afectadas por el conflicto, la pobreza, las economías ilegales y la debilidad institucional. Para este informe, **la ST estableció como prioridad dos temas estratégicos del Punto 1 del Acuerdo: (i) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y (ii) los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–**, ya que de acuerdo con el A.F. (1.2.3.), el Plan Nacional de Desarrollo debe acoger las prioridades y metas de los PDET y , por su parte, los PNRRI pueden potenciar la actuación sectorial e intersectorial de asuntos como la infraestructura y adecuación de tierras, el desarrollo social, la producción agropecuaria, la economía solidaria y cooperativa y el derecho a la alimentación.

La ST en el análisis de este informe resalta la inclusión de iniciativas PDET en los instrumentos de planificación territorial y la inclusión de planes de trabajo institucionales para la movilización de iniciativas en el corto plazo. A su vez, la ST invita a revisar el impacto real de la materialización de las iniciativas, teniendo en cuenta los datos de iniciativas movilizadas a través de proyectos de inversión. Hasta el 30 de abril de 2022, **el 21 % del total de iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– cuentan con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión**; este porcentaje continúa siendo bajo. Igualmente, únicamente el 34% de las iniciativas incluidas en los Planes territoriales se ha movilizó a través de proyectos, luego de transcurrida la mitad del periodo de gobierno.

Infraestructura y Adecuación de Tierras es el pilar que tiene mayor cantidad de iniciativas movilizadas a través de proyectos de inversión, mientras que pilares como *Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo*, *Salud rural*, *Sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación* y *Reconciliación, convivencia y construcción de paz*, tienen porcentajes muy bajos. Por subregión, la ST encontró que las subregiones Sierra Nevada-Perijá, Macarena-Guaviare y Catatumbo concentran las iniciativas movilizadas y, por el contrario, las subregiones con más rezagos son Pacífico Medio y Arauca. Hasta el 30 de abril de 2022, del total de iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión, 30% de los proyectos se encuentran terminados, 17% en ejecución, mientras que 45% se encuentran estructurados, pero sin fuente de financiación.

A febrero de 2022, **se finalizaron los procesos de validación territorial y construcción participativa en 15 de las 16 subregiones con Hojas de Ruta Única –HRU–, faltando Pacífico Medio**. En este proceso, se han priorizado 4.682 iniciativas como estratégicas. El 26% de las iniciativas estratégicas tienen ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión y el 12,4% corresponde a iniciativas incluidas en los planes de desarrollo del nivel territorial. En cuanto a los pilares, estas iniciativas estratégicas se concentran mayoritariamente en *Reactivación económica y producción agropecuaria*, *Infraestructura y adecuación de tierras* y *Vivienda, saneamiento básico y agua potable*.

El Sistema General de Regalías OCAD-PAZ ha sido la fuente de financiación con mayores recursos para la implementación del PDET y ha movilizado por lo menos el 46% de los recursos. Por otro lado, el Trazador Presupuestal del Presupuesto General de la Nación aporta el 33% de los recursos, el mecanismo de Obras PDET -con diversas fuentes- ha movilizado el 3% y el mecanismo de Obras por Impuestos –OXI– ha movilizado el 5% de los recursos. En términos desagregados, el pilar de *Infraestructura y adecuación de tierras* tiene mayores recursos invertidos (45%); lo que contrasta con la inversión del pilar de *Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso y del Suelo* (2%), el pilar del *Sistema progresivo para la garantía del Derecho a la alimentación* (1%) y el pilar de *Salud rural* (2%).

En el periodo considerado para este informe **se adoptaron cuatro nuevos Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–**: Plan Especial de Educación Rural; Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; Plan de Zonificación Ambiental y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación. La ST considera que su adopción, con retrasos, contribuye al cumplimiento de aspectos relevantes de la RRI y a la organización de la actuación sectorial alrededor de los criterios que el A.F establece para cada uno de los PNRRI.

La ST identifica **tres retos para implementación de los PDET**: (i) ampliar la participación de las comunidades y organizaciones en el desarrollo de las estrategias de materialización de iniciativas; (ii) superar el desbalance entre pilares en la estructuración de proyectos y entre regiones y (iii) articular la implementación de las iniciativas con los Planes Nacionales. El Undécimo informe de la ST reitera la necesidad de adoptar los PNRRI faltantes, articulando las estrategias de todos a la implementación de los PDET y asegurando su inclusión en el PND 2023-2026, así como la asignación de un presupuesto adecuado para su implementación, atendiendo los objetivos y criterios dispuestos para cada uno de ellos en el A.F.

2. Participación Política

El Punto 2 establece que la ampliación de la participación ciudadana y la pluralidad de voces en la democracia es un pilar fundamental para la construcción de paz. Con ello busca enriquecer la deliberación y el debate, fortalecer la institucionalidad y promover la superación del uso de la violencia y las armas para la exclusión política. Teniendo en cuenta que para la apertura democrática es indispensable la garantía del derecho a la participación política, especialmente la participación de las poblaciones más vulnerables, en este informe **la ST priorizó el análisis el estado de implementación del subtema (2.1.2) de garantías de seguridad para el ejercicio de la participación política y el subtema (2.3.6) que determina a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.**

De manera general la ST identificó que **persisten los retrasos en la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–**, lo cual ha impedido que la ejecución de esta instancia sea de carácter sistémico sin permitir el desarrollo de una efectiva articulación institucional para las garantías de seguridad. De otra parte, se evidenciaron falencias en el Sistema de Prevención y Respuesta Rápida, en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, así como en la promulgación del Programa de seguridad y protección con enfoque diferencial para miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición y retrasos en la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño y el Sistema de Planeación Información y Monitoreo. Además de las falencias en la implementación del SISEP, el diseño de la política de seguridad hasta el momento muestra un diseño desarticulado y proclive a la dispersión de esfuerzos. Sin embargo, la ST percibió como oportunidad para el funcionamiento efectivo del Sistema, los avances que representaron la definición del reglamento de la CNGS el 7 de mayo de 2022 y la emisión de la Resolución 1-017 el 6 de abril de 2022; mediante la cual se creó al interior de la Fiscalía el Comité de Impulso a las investigaciones por los delitos cometidos en contra de quienes desarrollan la participación política y los aportes que han generado las sesiones de género de la CNGS y la instalación del Comité Operativo de Mujer y Género en la Instancia de Alto Nivel.

La sentencia SU150-21 de la Corte Constitucional y la reglamentación promulgada por parte del Gobierno Nacional, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral permitió la **materialización de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–**, lo que representa el avance más significativo de la implementación del Punto 2; sin embargo; el desarrollo de los comicios de las CTEP atravesó una serie de problemáticas que deben ser atendidas en su segundo periodo 2026-2030, de manera que se brinden mejores garantías para el derecho a la participación política de las poblaciones más vulnerables.

Los hechos de violencia en medio del desarrollo de los comicios de las CTEP representaron una de las problemáticas más complejas. El estado de implementación en materia de Garantías de Seguridad se ha visto acompañado de la persistencia de agresiones en contra de firmantes del acuerdo, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. En efecto, en las zonas de las CTEP se concentró el 63% de los casos de homicidios de líderes y lideresas sociales ocurridos desde el cierre de inscripción de candidaturas hasta el día de las elecciones de congreso.

La ST señala que el subtema de garantías de seguridad del A.F. y su efectiva implementación se erige como una oportunidad para que el nuevo gobierno afronte las condiciones de inseguridad y por ende para el desmantelamiento de organizaciones criminales. Lo anterior teniendo en cuenta que el SISEP tiene como función la articulación interinstitucional y la coordinación con las organizaciones políticas declaradas en oposición, firmantes del acuerdo, autoridades departamentales y municipales incorporando el enfoque de género, así como la evaluación del funcionamiento de los programas de protección, la CNGS y el Sistema de Prevención y Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas. Señala también que con la posesión del nuevo Gobierno Nacional y del nuevo Congreso de la República, se esperan avances en asuntos fundamentales del Punto 2 del A.F., que siguen pendientes, tales como, la reglamentación efectiva del derecho a las manifestaciones sociales, la reforma a la organización electoral, el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz y Convivencia, la planeación democrática participativa y la transversalidad de los componentes de género y étnico. Para lo anterior, se ve como oportunidad, la capacidad que tengan las 16 personas representantes de las CTEP para el impulso de la implementación del A.F.

3. Fin del Conflicto

Este Punto tiene como objetivo dar el paso final que ponga fin al 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 (3.4). Para este 11vo informe, la ST verificó el estado de 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.

Frente al proceso de **reincorporación económica y social**, la ST verificó una serie de 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, el Gobierno Nacional adquirió 627 hectáreas por \$8.959,5 millones (USD 2,3 M), lo que beneficia a aproximadamente 1.260 personas en proceso de reincorporación. Adicionalmente, durante el periodo de reporte de este informe, fueron comprados dos predios para el AETCR de Anorí, Antioquia, y para 47 excombatientes y sus familias que se quedaron en Ituango, Antioquia, luego de que el AETCR fuera trasladado al municipio de Mutatá. En total, el Gobierno ha comprado tierras para 10 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—; además de habilitar 872 hectáreas en beneficio de 671 personas en proceso de reincorporación, a través de la ruta SAE en los departamentos de Valle del Cauca, Meta y Tolima. En cuanto a vivienda, la ST destaca como un avance la entrega de más de 600 subsidios familiares de vivienda rural -SFVR-, y la expedición del Decreto 650 del 27 de abril de 2022, que reconoce el “subsidio familiar de vivienda para población en ruta de reincorporación” para la adquisición de vivienda urbana de interés social —VIS— o prioritario —VIP—. Por otro lado, la ST señala que no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR, sin embargo, el Gobierno se comprometió a entregar 207 viviendas en los AETCR de Dabeiba (Antioquia), Arauquita (Arauca) y Caldono (Cauca).

Sobre **proyectos productivos** para los excombatientes en proceso de reincorporación, hasta abril de 2022, el CNR aprobó 116 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.855 personas en proceso de reincorporación (incluidas 1.089 mujeres), vinculando a 87 formas asociativas (CPEC, 2022, p. 6). Además, hay 3.918 proyectos productivos individuales que benefician a 4.736

excombatientes (incluidas 1.097 mujeres) (NN.UU., 2022, p. 7). De los proyectos con apoyo de la cooperación internacional, hay 74 proyectos que están en los 24 AETCR, de los cuales 20 están en ejecución, 1 en formulación y 53 finalizados. Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de estos proyectos productivos, la ARN y miembros del partido Comunes, acordaron una hoja de ruta que identifica que los principales retos que enfrentan los proyectos productivos para su consolidación: asuntos relacionados con el fortalecimiento de las cooperativas, acceso a los mercados, asistencia técnica, acceso a tierras y problemas de seguridad. Adicionalmente, la ST identifica los siguientes avances: la conformación de la Federación de Organizaciones Sociales y Solidarias del Suroccidente colombiano —FEDECOMUN—, como parte de las actividades llevadas a cabo dentro de ECOMUN; y la creación de la Red Nacional de Confecciones por la Paz —RENA-C— que reúne iniciativas productivas del sector de la confección y de la moda. Asimismo, la ST destaca la implementación del proyecto Ambientes para la Paz, implementado por el PNUD, el cual impulsa la formación de iniciativas ambientales para comunidades locales y personas en proceso de reincorporación.

Frente a la **reincorporación social**, la ST señala que, acorde a la Misión de Verificación de Naciones Unidas, hubo retrasos en la puesta en marcha de los esquemas de salud (aprobados por el CNR), en los 24 AETCR, por la falta de asignación de recursos desde el Ministerio de Salud. Sin embargo, el personal médico ha llevado a cabo visitas a la mayoría de los antiguos espacios territoriales, salvo en Antioquia, Arauca, Guaviare y el Putumayo. La ARN, con apoyo del PNUD, el Ministerio de Salud y el componente Comunes en el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, realizó del 3 al 6 de mayo el “Primer Encuentro Nacional de Fortalecimiento de Liderazgo del Programa CaPAZcidades” que brinda atención a las necesidades específicas de las personas en proceso de reincorporación con discapacidad, adultos mayores y con enfermedad de alto costo. En materia de cobertura y acceso a la educación, la CPEC señala que entre 2019 y 2022 fueron vinculadas 7.495 personas (1.383 dentro y 6.112 fuera de los AETCR) a formación académica a través de la implementación de diferentes modelos educativos como: “Arando la Educación”, “Maestro Itinerante” y “Tejiendo Saberes”. En lo que respecta a la educación para el trabajo, a 31 de marzo de 2022, fueron vinculados 8.459 personas a cursos ofertados por el SENA y otras Instituciones.

En materia de **garantías de seguridad**, la ST destaca que, si bien las disposiciones en materia de investigación criminal y medidas de protección ya iniciaron, algunos compromisos están atrasados y requieren de una

implementación prioritaria. En la **política e investigación criminal**, la ST señala que las disposiciones de este subtema son las que tienen mayores atrasos. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad aún tiene pendiente el cumplimiento de algunas de sus funciones a la fecha de corte de este informe: esta instancia aún no cuenta con un plan de trabajo interno, no ha presentado avances en la implementación de los “Lineamientos” y el “Plan de Acción” para el desmantelamiento de organizaciones criminales y tampoco ha adoptado la política pública correspondiente. Además, frente al documento de Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales, que se entregó con tres años de retraso, la ST ha dado a conocer desde su décimo informe que el documento no incorporó la mayoría de los insumos de la sociedad civil, en especial, lo consensuado en las reuniones de la Subcomisión Técnica de la CNGS. Respecto a este tema la Procuraduría ha señalado que algunas acciones del documento parecen acciones de seguimiento de otras políticas públicas ya establecidas por el Gobierno. Todas estas disposiciones son importantes para avanzar en el desmantelamiento de las estructuras criminales, que son la principal amenaza para la construcción de paz. Como avance, la ST registró que en marzo se aprobó el reglamento interno de la CNGS, con el cual se podría facilitar y dinamizar el funcionamiento de la Comisión en correspondencia con su mandato.

En cuanto a la Unidad Especial de Investigación —UEI— de la Fiscalía Nacional, continúa avanzando en la investigación de los casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familiares. Con corte al 7 de abril, de las 437 afectaciones contra excombatientes de las FARC y sus familiares, el 58,35% de los casos cuentan con “avances investigativos hacia el esclarecimiento”. En cuanto a la judicialización de organizaciones criminales a cargo de la UEI, la ST pudo verificar que de 2019 a 2020 hubo un aumento en la identificación de integrantes de organizaciones criminales vinculados a hechos victimizantes, no obstante, de 2020 a 2021 se redujo. La ST señala que la información disponible hace referencia únicamente a identificación y judicialización de procesos individuales, por lo que no permite verificar si estas acciones logran efectivamente el desmantelamiento de las organizaciones criminales o la investigación penal contra las mismas. Pese a esto, la ST encontró que no se conocen suficientes avances de la UEI en los compromisos de i) los planes metodológicos de investigación especializados; ii) las investigaciones sobre los vínculos entre organizaciones criminales y iii) la investigación penal sobre la identificación y el desmantelamiento de estructuras criminales.

Respecto a las **medidas de protección**, aunque la ST reconoce la implementación de las disposiciones para garantizar la seguridad física de los

excombatientes, los hechos de violencia contra esta población continúan y se mantiene el riesgo de seguridad que obstaculiza severamente el proceso de reincorporación. Desde la firma del A.F. hasta el 29 de julio de 2022, la ST ha registrado el homicidio de 330 excombatientes, mientras el Partido Comunes registró 339, de los cuales 329 se encuentran en proceso de reincorporación, 8 en espera de acreditación, y 2 en su momento en traslado a Zonas Veredales Transitorias de Normalización, cifras que evidencian el riesgo de seguridad crítico al que se enfrenta esta población. La ST calcula que el riesgo de homicidio para la población de excombatientes es 14 veces el de la población en Colombia, como un indicador bruto de este excesivo nivel de riesgo. Aunque las medidas de protección y las que buscan el desmantelamiento de criminales se encuentran activas, su impacto no ha sido el esperado, y de su implementación rigurosa, depende en buena parte que se preserve la integridad de la población en reincorporación. La UEI de la Fiscalía General de la Nación, como señalado, tiene alcances muy limitados en materia de investigación para judicializar y desmantelar las estructuras u organizaciones criminales responsables de los crímenes que vulneran las garantías de seguridad.

En términos del **enfoque de género**, la ST resalta las 18 visitas territoriales de la Mesa de Género del CNR, con corte al 31 de mayo de 2022, para impulsar las medidas de género de la PNRSE. Además, la ST señala que en materia de proyectos productivos, de las 168 cooperativas registradas, 37 son lideradas por mujeres y 16 están integradas solo por mujeres. En total hay 2.763 mujeres vinculadas a proyectos productivos colectivos e individuales y/o a una ruta de inclusión laboral, lo que equivale al 85% del total de aquellas de aquellas que están en proceso de reincorporación. La ST señala como un avance que n los AETCR de Agua Bonita (Caquetá) e Icononzo (Tolima), los Comités de Mujer y Género han sido el impulso para la puesta en marcha de varias iniciativas productivas, lo que ha dado lugar a la creación de Centros de Desarrollo Infantil —CDI— con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—. En materia de garantías de seguridad, 10 mujeres excombatientes han sido asesinadas durante el periodo de observación y seis más han sido víctimas de intento de homicidio. Como respuesta a la inseguridad que presentan las excombatientes, a 31 de mayo de 2022 habían sido dispuestos, por parte de la UNP, esquemas de protección para 53 colectivos distintos a AETCR para mujeres excombatientes y sus familiares.

En cuanto al Capítulo Étnico y a la reincorporación social y económica con enfoque diferencial, la ST señala que la Mesa Étnica creada en el CNR, no ha podido funcionar plenamente, ya que no existen lineamientos claros por parte del

CNR para su funcionamiento, ni una agenda que oriente el trabajo, a pesar de que ya ha sesionado en seis ocasiones. Frente al “Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico” no ha sido posible su implementación, ya que se encuentra en la Mesa Permanente de Concertación —MPC— con pueblos indígenas y todavía no ha entrado a consulta previa con los pueblos afro, negros, raizales y palenqueros. Con respecto a las garantías de seguridad de los pueblos étnicos, la UNP ha adelantado distintas acciones para proteger a las Guardias Indígenas y Cimarronas por medio de: dotación; evaluación del riesgo de las comunidades; y los convenios con el CRIC y ACIN para el fortalecimiento de la Guardia Indígena. Sin embargo, la IEANPE manifestó que los resultados de la UNP no permiten ver cuáles Guardias se han visto beneficiadas por el trabajo de la UNP, ya que no hay reportes en los informes del Gobierno sobre el apoyo a la Guardia Cimarrona.

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, 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 ST registró que en el periodo de verificación de este informe, hasta el 22 de abril del 2022 se habían erradicado voluntariamente 45.970 ha, lo que representa un aumento del 5% en los cinco meses anteriores y lo acerca a la meta de 50.000 ha definida inicialmente para el PNIS. Adicionalmente, la ST señala que el avance más significativo fue la aceleración del componente de proyectos productivos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos del PAI, el cual casi triplicó la cifra observada en el décimo informe de esta ST (2021). Sin embargo, la ST advierte que el componente del PAI familiar de proyectos productivos con visión de largo plazo (A.F. 4.1.3.6), está en situación de atraso porque, según el PMI, este componente debía finalizar su implementación en 2020 (PMI, 2017, p.115). La ST señala que este compromiso requiere cumplimiento, debido a que la sostenibilidad futura de la sustitución depende de que las familias

cultivadoras y recolectoras tengan alternativas de generación de ingresos en las economías lícitas.

En cuanto al PAI Comunitario, la ST señala que no hay mecanismos para identificar en qué medida las familias pertenecientes al PNIS y los territorios se benefician de estos compromisos, debido a que en las distintas fuentes de información consultadas, no hay información que reporte programas específicos que se estén desarrollando en el marco del A.F. Además, en fuentes de información de seguimiento a la implementación, se reporta información de cumplimiento que no necesariamente corresponde a los programas incluidos en el Acuerdo para los componentes del PAI comunitario. En cuanto al compromiso de generación de opciones laborales, la ST no encontró información respecto a los avances de este compromiso ni de si se está implementando un enfoque diferencial para mujeres. Adicionalmente, la ST sigue sin tener conocimiento sobre el avance de los compromisos de guarderías infantiles rurales, del programa de dotación de comedores escolares, dirigidos a municipios donde se implementa el PNIS (A.F. 4.1.3.6). Respecto a las brigadas de atención básica en salud, la ST encontró que el Ministerio de Salud y Protección Social no recibió solicitudes de brigadas de salud en el marco del PNIS, lo que representa un incumplimiento del A.F. En conclusión, la ST señala que los compromisos del PAI comunitario se encuentran en su mayoría no iniciados y con retrasos.

Por otra parte, persiste el no cumplimiento y retraso en la Ley del Tratamiento Penal Diferenciado que debía expedirse en el primer año de implementación del Acuerdo por ser una prioridad normativa (A.F. 4.1.3.4, p.97), y para el cual ya se han presentado cinco proyectos de Ley. En el periodo que cubre este informe, estaba vigente el Proyecto de Ley 104 de 2021, que es la iniciativa más reciente para reglamentar el Tratamiento Penal Diferenciado a pequeños agricultores, y estaba a la espera de ser discutido en primer debate. Sin embargo, el Proyecto de Ley no establece el máximo de hectáreas que la persona puede poseer para ser beneficiario del programa, lo cual puede dar cabida a controversias y afectaciones a los beneficiarios. El no cumplimiento de esta disposición representa un riesgo jurídico para los pequeños agricultores y agricultoras que manifestaron su decisión de renunciar a los cultivos de uso ilícito.

Respecto a las otras alternativas de sustitución diferentes al PNIS, como “Hecho a la Medida” y “Territorios para la Conservación”, la ST encontró que ambas en su diseño contribuyen al cumplimiento de los compromisos del Punto 4, al ofrecer alternativas de sustitución para familias inscritas al PNIS e incorporar los principios de este programa, como lo son: la construcción conjunta participativa y concertada

A.F. (A.F. 4.1); el enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio; y la sustitución voluntaria (A.F., 2016, p.104). El programa de “Hecho a la Medida” incluye una fase de alistamiento que está en concordancia con el A.F. (4.1), la cual comienza con la manifestación de las comunidades para sustituir, la estrategia a través de mesas de trabajo con representantes de la comunidad y de distintos niveles de gobierno, y se articula la estrategia con los PDET y los PISDA. No obstante, la ST registró dificultades en su implementación debido a limitaciones y barreras para acceder a los mecanismos de financiación y las demoras que esto genera en la aprobación de los proyectos de sustitución. En el caso del modelo “Territorios para la Conservación”, la ST destaca que su diseño articulado con el PNIS y el PMI permitió dar cumplimiento oportuno a los siguientes compromisos de conservación del Punto 4 del A.F: proyectos de sustitución y restauración en áreas de Parques Nacionales Naturales –PNN– (A.F. 4.1.4); recuperación y adecuación de suelos; mitigación de daños ambientales; y recuperación de bosques y proyectos de protección ambiental (A.F. 4.1.3.6). Además, la ST encontró que, a través de este programa, fueron sustituidas 7.749 ha de cultivos de uso ilícito en Zonas de Reserva Forestal. Las alternativas de sustitución existentes son una oportunidad para vincular a las 88.000 familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución, pero que no ingresaron al PNIS, a estos programas de sustitución existentes para así cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del A.F.

En cuanto al compromiso de garantizar las **condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito** (A.F. 4.1.3.1), la ST encontró que los hechos de violencia homicida y los hechos de violencia política en los municipios en donde se implementa el PNIS, así como en las subregiones PDET, así como los homicidios de excombatientes en esas mismas zonas disminuyeron desde la publicación del Décimo Informe de Verificación de la ST (2021) y del Informe Territorial (2022). LA ST también destaca que Pese a esto, esas mejoras en las condiciones y garantías de seguridad para la sustitución de cultivos de uso ilícito todavía no son suficientes, ya que la tasa de homicidios de excombatientes por 100.000 personas a nivel nacional en 2021 es de 318, cerca de 14 veces superior a la tasa de homicidios en el país para el mismo año. La ST registra como un avance en la implementación del A.F., la puesta en marcha del Plan de Articulación de acciones para el Reforzamiento de la Seguridad de Liderazgos PNIS y en modelos de Sustitución, aprobado en diciembre del 2020.

Respecto del **Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas** (A.F. 4.2.1) la ST encuentra que las acciones identificadas en

el periodo de monitoreo estuvieron relacionados con la revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3), que se complementa a través de las siguientes acciones: i) Política Nacional de Salud Mental (2018), orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas; y ii) la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019). No obstante, como ya lo ha señalado la ST (2022), estas políticas no representan el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. para este compromiso, debido a que no incluyeron aspectos como la focalización territorial y la creación de la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, entre otros. La ST, además identificó el no cumplimiento respecto a la puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2).

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 en los primeros cinco meses del 2022 hubo una reducción del 33% en incidentes por MAP y MUSE, frente a las registradas en el 2021, y que el pasado 1ero de julio, el 78% de los municipios del país están libres de MAP y MUSE. Asimismo, la ST destaca como un avance que la cooperativa de excombatientes para el desminado humanitario, Humanicemos DH, ha continuado con la entrega de territorios desminados en el marco de la implementación de programas especiales, incluidos en el proceso de reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil (3.2.2.6). Además, estos avances brindan garantías de no repetición, al priorizar los territorios de comunidades étnicas en concordancia a lo dispuesto por el A.F. Sin embargo, la ST señala como un obstáculo para el cumplimiento del A.F. que se mantiene la alta concentración de los incidentes por MAP y MUSE en el 1,8% de los municipios del país, ubicados, principalmente, en los departamentos de Santander, Chocó, Cauca y Norte de Santander.

En relación con el **enfoque de género**, el número de personas vinculadas al PNIS, las mujeres ocupan el 64% de la población, no obstante, no refleja un avance con respecto al Décimo Informe publicado por la ST, en el cual el porcentaje de esta población también correspondía al 36%. Del total de mujeres vinculadas al PNIS, el 68% eran cultivadoras de coca, el 17% no cultivaban en zonas de intervención y el 14% son antiguas recolectoras de coca. Adicionalmente, el 88% de las instancias del PNIS contaron con participación femenina, lo que corresponde a 111 instancias territoriales y 126 instancias

activas. Sin embargo, en términos porcentuales, esta participación es baja, ya que representa el 27% del total de integrantes, delegados y representantes de comunidades, además la ST desconoce su participación en altos cargos de las instancias que reflejan su efectiva participación. Por otro lado, a ST no contó con información sobre la participación de la comunidad LGBTI en las instancias del PNIS, reflejando una ausencia de integralidad en la aplicación del enfoque de género en este punto. Por otro lado, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos —DSCI— comenzó la implementación del proyecto ‘Negocios inclusivos con enfoque de género’, en el cual se benefician a 600 mujeres recolectoras con modelos de agronegocios en los departamentos del Cauca, Caquetá, Meta y Putumayo.

Con respecto al **Capítulo Étnico**, la ST señala que persiste el incumplimiento de incluir un enfoque étnico en el PNIS y que no se han firmado acuerdos colectivos de sustitución con comunidades étnicas. En cuanto a las alternativas de sustitución, la DSCI creó el tercer borrador de los Lineamientos étnicos para la implementación de una modalidad alternativa de sustitución de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación. Luego de que el documento sea corregido por las comunidades étnicas, deberá ser aprobado por la Mesa Permanente de Concertación antes de que termine el 2022. En cuanto al subtema de prevención del consumo, pese a que el Capítulo Étnico no incluye ninguna salvaguarda en la materia, el Ministerio de Salud y Protección Social elaboró un lineamiento técnico para incorporar el enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las rutas de atención integral en salud para problemas relacionados con el consumo de SPA. Frente al Desminado Humanitario, la Oficina del Alto Comisionado para la paz informó que, a marzo del 2022, había 200 resguardos indígenas y 11 consejos comunitarios sin sospecha de MAP, sin embargo, la ST identifica que ninguno de esos territorios corresponde a los señalados en el Capítulo Étnico. Además, la ST encontró diferencias en los resultados de desminado humanitario ya que, según la CPEC, el 100% de los territorios y comunidades étnicas se encuentran libres de MAP/MUSE en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico, pero la IEANPE alertó que no ha sido posible garantizar la libre circulación de los pueblos étnicos, ya que no ha sido posible realizar acciones de desminado debido a las difíciles condiciones de seguridad de los territorios priorizados.

5. Víctimas

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–, la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado, al igual que por los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos –DDHH–. El A.F., por lo tanto, tiene como uno de sus ejes temáticos el derecho a la verdad y su realización, enmarcado en un modelo de justicia transicional adoptado en el Punto 5. Con la publicación del Informe Final de la CEV, los primeros hallazgos de la UBPD y las recientes decisiones de la JEP cercanas al cierre de una fase dialógica de algunos de sus macro casos, la implementación del A.F avanza de cara a responder con el derecho a la verdad que reclaman, en particular, las víctimas del conflicto.

En atención a este orden, la ST en este Undécimo Informe busca responder **tres interrogantes**:

- a. Cuáles son los principales avances del SIVJRNR en el cierre del período presidencial de Iván Duque Márquez en términos de verdad y justicia.
- b. Cuáles han sido los principales desafíos de la CEV para la publicación del Informe Final, sus recomendaciones y cuáles deben ser los próximos pasos para la apropiación social de su legado.
- c. Qué significa para la realización del derecho a la verdad de las víctimas las primeras audiencias de reconocimiento de los casos 01 y 03 de la JEP¹, así como su impacto sobre las sanciones propias, la reparación integral y las garantías de no repetición.

En el marco del cierre de su mandato, la CEV presenta el Informe Final y sus recomendaciones en un contexto complejo de persistencia del conflicto armado, de amplia divergencia en las opiniones políticas entre los ciudadanos y de elevadas expectativas de las víctimas y las comunidades más afectadas por el conflicto en tanto que el informe de la CEV aborda las explicaciones de la persistencia del conflicto. Además, enfrenta serios desafíos para su socialización y la transferencia sobre su legado considerando el corto tiempo del que dispone y la trascendencia que tendrá la información compilada para el devenir en las próximas décadas. De la capacidad que tenga para dejar consolidada la red de aliados, escoger una entidad idónea para transferir los archivos, y los mecanismos que deje disponible para continuar en el mediano y largo plazo el proceso de difusión y discusión sobre la verdad dependerá el impacto del Informe Final de la CEV. A su vez, el trabajo que desarrolle el Comité de seguimiento a las recomendaciones, la entidad legataria y la sociedad civil, será fundamental para que el Legado de la CEV perdure en el tiempo y se convierta en baluarte para las transformaciones que se requieren hacer en el país y de manera particular para la no repetición. Por ello, la ST considera que la CEV continúa cumpliendo el mandato conferido por el A.F. Dada la ampliación temporal definida por la Corte Constitucional, se encuentra a tiempo y en correspondencia con las disposiciones del A.F.

De otro lado, la JEP continúa desarrollando sus actividades anunciando la apertura de tres nuevos macro casos para un total de diez procesos abiertos y en investigación. Dos de ellos terminando ya la fase dialógica: el macro caso 01 y 03. No obstante, la JEP enfrenta serios desafíos relacionados con su capacidad para alcanzar los mayores aportes de verdad, sancionar a los mayores responsables de estos crímenes y vencer el escepticismo que aún existe en una parte importante de la ciudadanía sobre los beneficios de la justicia transicional. En este sentido, la ST seguirá manteniendo su calificación de cumplimiento, a tiempo y en correspondencia parcial, que ha sido reiterada en los informes de la ST de acuerdo a las modificaciones iniciales que se hicieron a la JEP y reconociendo que en el periodo estudiado no se presentan cambios o modificaciones al mandato o desconocimiento alguno del A.F.

La ST identifica al menos **seis oportunidades de mejora en la atención de los compromisos referentes al SIVJRNR**, especialmente en torno al derecho a la verdad: (i) brindar garantías para que el Informe Final de la CEV sea socializado y apropiado por la sociedad, (ii) incorporar las recomendaciones que se desprendan del trabajo de la CEV, (iii) mantener la autonomía e independencia del SIVJRNR, (iv) garantizar el presupuesto para el funcionamiento del SIVJRNR, (v) generar condiciones de seguridad a los actores en los procesos del SIVJRNR y (vi) avanzar en los procesos de reparación de las víctimas y articulación con las entidades nuevas del SIVJRNR.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

Este Punto establece las medidas necesarias para contribuir a la implementación del A.F. e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación. La ST registró que en el periodo de verificación de este informe, persisten algunas dificultades para el funcionamiento de la CSIVI, como el aplazamiento de las sesiones para los meses de abril y mayo del 2022. Pese a las dificultades que ocurren entre el componente Comunes y el componente del Gobierno Nacional en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación **—CSIVI—**, la ST señala como un avance que, en la sesión del 18 de mayo del 2022, la CSIVI adelantó las siguientes acciones que estaban pendientes: el nombramiento de las nuevas integrantes de la Alta Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género; la instalación de una mesa técnica para la revisión del Plan Marco de Implementación **—PMI—**; la planeación de un cronograma para una futura reunión con la IEANPE para recibir su informe sobre la implementación del Capítulo Étnico del A.F.; y la programación de una visita a finales de junio al ETCR Urías Rondón.

Con respecto **PMI**, la ST señala que persiste el retraso en las revisiones anuales que debe hacer la CSIVI sobre el Plan, para actualizar y ajustar la planeación de la implementación, con el fin de que esté en plena correspondencia con los cambios territoriales, presupuestales e institucionales que se han presentado durante la implementación del A.F. Con respecto al **SIPO**, la ST señala como un avance que fueron añadidas 63 fichas técnicas de los 94 indicadores que estaban pendientes por aprobación. Sin embargo, todavía está pendiente la aprobación de las 31 fichas técnicas restantes. Asimismo, la ST señala que en otros indicadores, por ejemplo aquellos relacionados con el PNIS (4.1) y el Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), los últimos dos gobiernos han presentado acciones relacionadas al cumplimiento de los indicadores a través de acciones que no están en correspondencia total con lo establecido en el A.F., o que pertenecen a la oferta usual de política social del

gobierno, o que no han cumplido formalmente con la expedición de las políticas ni con la puesta en marcha de Programas. En cuanto a la información disponible en SIIPO la ST ha mencionado en diferentes ocasiones que el Sistema no permite hacer el seguimiento de la implementación a nivel territorial ya que, a pesar de que incluye una georreferenciación de indicadores con desagregación territorial, la herramienta no cuenta con información y su última actualización fue el 23 de junio de 2021. Esta dificultad persiste y evidencia que algunas herramientas del Sistema no están cumpliendo sus funciones de seguimiento a la implementación del A.F.

La implementación de los **Mecanismos Internacionales de Verificación** ha cumplido con las funciones establecidas en el A.F., y dentro de los tiempos establecidos. Por su parte, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas que inicialmente tenía una duración prevista de tres años, fue extendida en su tercera prórroga hasta el 31 de octubre del 2022. La Misión ha trabajado en su última prórroga para ejecutar su mandato de verificación del cumplimiento de las sanciones propias dictadas por la JEP. Por otra parte, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH– sigue incluyendo en sus informes anuales sobre los derechos humanos en Colombia la situación de la implementación del A.F. En el último informe hizo énfasis en los esfuerzos necesarios para: implementar la RRI; garantizar el derecho al territorio y a la consulta previa de los pueblos étnicos; avanzar e implementar una jurisdicción agraria y en la distribución y entrega de tierras; fortalecer las garantías de seguridad; y apoyar las instituciones del SIVJNR.

Asimismo, la ST de Verificación del Componente Internacional establecida en el 2017 y compuesta por el CINEP/PPP y CERAC, ha operado gracias al apoyo del Fondo Multidonante, y a la fecha ha elaborado once Informes de Verificación, seis informes de verificación sobre el enfoque de género, tres informes sobre el enfoque étnico y un Informe regional de verificación de la implementación del A.F en Colombia en las 16 zonas PDET. Como lo establece el A.F. (6.4.1) la financiación de la comunidad internacional para la ST ha permitido su funcionamiento en cumplimiento completo y oportuno de este compromiso. Finalmente, la ST ha recibido parcialmente información útil 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).

En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional**, la ST señala como un avance que la Cancillería firmó el octavo protocolo de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la OEA que amplía el mandato de la Misión por tres años más. Además, en el primer trimestre del 2022, acompañantes

internacionales y distintas entidades del Gobierno realizaron 115 espacios de interlocución entre los acompañantes internacionales y entidades de orden nacional. En este sentido, la ST señala que esta disposición ha presentado distintos avances y se ha cumplido de manera oportuna. No obstante, la ST señala que no se cuenta con información en materia de resultados de este acompañamiento que muestre si en la gestión de la implementación ha sido incorporado de forma activa, aprovechando el potencial de cooperación internacional para el impulso de la implementación.

Con respecto a las **Herramientas de Difusión y Comunicación**, la ST reconoce que su cumplimiento ha sido en correspondencia con lo establecido en el A.F. y de manera oportuna. Las herramientas de comunicación del espacio en la televisión institucional y la estrategia de redes sociales ya culminaron su proceso de implementación y está pendiente por finalizar la puesta en marcha de las 20 emisoras de paz que deben estar listas para 2026, de las cuales han sido puestas en funcionamiento 12. La ST señala como un avance que en febrero empezó el funcionamiento de la emisora en Mesetas, Meta, siendo esta la número 12 que empezó operaciones. Además, la CSIVI aprobó cuatro emisoras más para que entren en operación antes de que acabe el 2022. Una vez esas emisoras sean instaladas, estarían pendientes por aprobación 4 emisoras para que el cumplimiento sea total.

En materia de **implementación normativa**, la ST encuentra que persisten pendientes prioritarios y los avances son limitados: a mayo de 2022, el Congreso ha expedido 72 normas, de las cuales seis han sido durante el periodo de Gobierno 2018-2022, y que corresponden a: i) Ley 1957 de 2019 (Ley estatutaria de la JEP); ii) el cambio de adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio a la Presidencia de la República; iii) reglamentación del catastro multipropósito que no fue expedido mediante ley pero fue regulado en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo); iv) Ley 2033 de 2020 (transporte escolar rural); v) Ley 2155 de 2021 (inversión social y se dictan otras disposiciones; y vi) Ley 2221 de 2021 sobre servicio social PDET.

Sobre el compromiso de **financiación**, la ST verificó que, si bien los recursos han tenido un crecimiento anual desde la firma del A.F, solo en el 2021 se cumplió con lo proyectado en el MFMP, dada la aceleración de la financiación en ese año, siendo el de mayor apropiación de recursos. La ST encontró que persisten algunos riesgos en la financiación, en algunas de las fuentes definidas en el PMI. El principal riesgo es que continúan pendientes las reformas normativas en la ley 715 de 2001 del SGP, y la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y

recursos a las entidades territoriales, como lo mencionó esta ST en su informe territorial (2022). Teniendo en cuenta que el A.F. estableció que “las normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación” (A.F., 2016, p.203) son una prioridad normativa y deben tramitarse “de forma prioritaria y urgente” (A.F., 2016, p.200), el atraso en este compromiso es un no cumplimiento de las disposiciones mencionadas y pone en riesgo de desfinanciación a la implementación del A.F., puesto que, el SGP y las entidades territoriales, tienen a cargo el 33,5% de la financiación del A.F.

Además la ST encontró los siguientes riesgos de financiación respecto a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, aprobados por el OCAD Paz: i) debilidad en la focalización y priorización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz; ii) riesgo de uso indebido de los recursos públicos provenientes de Regalías y de su desviación para ser apropiados ilegalmente por agentes privados y públicos, según las denuncias de presunta comisión de delitos durante su asignación; iii) desfinanciación futura de la implementación por la fuente del Sistema General de Regalías debido a que las vigencias de las cuales se adelantaron recursos para el “Adelanto Paz”, tendrán una disponibilidad de recursos del 31% de lo que tenían asignado inicialmente.

En relación al **enfoque de género**, la ST hace un llamado sobre qué persiste la asignación presupuestal marginal para este enfoque. Según la Contraloría, de 2020 a 2021, hubo una reducción presupuestal de 97% en los recursos asignados para este enfoque, sin embargo, los datos asociados a las asignaciones presupuestales desagregadas por las entidades con compromisos en la implementación del enfoque no son claros. Frente a la transversalidad del enfoque, la ST resalta la alta apropiación de recursos para la implementación del enfoque en el punto 4, especialmente para el PNIS, sin embargo, persiste la ausencia de recursos para la implementación del enfoque en temas de seguridad, participación política y mecanismos de implementación verificación y seguimiento con respecto a la vigencia de 2020 (alrededor del 1% para los tres puntos anteriores). Con respecto al seguimiento de la implementación del enfoque, la ST reitera que aún hay dificultades en la desagregación de los datos y en la forma de medir el avance de los indicadores, lo que no permite dar cuenta de cómo avanza la transversalización en comunidades con identidades de género u orientaciones sexuales diversas y con su pertenencia étnica. En la mayoría de los reportes, persiste la identificación de mujeres como principales beneficiarias y no son incluidas las comunidades con orientación sexual e identidad de género diversa.

Frente al **Capítulo Étnico**, la ST reconoce como un avance la reunión del 8 de octubre del 2021, entre la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, funcionarios de la CPEC, y los integrantes de la IEANPE, en donde socializaron el documento diagnóstico para incluir un Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Derechos Humanos, que ya fue entregado a las instancias étnicas para establecer un plan de trabajo. En cuanto al trabajo que ha llevado a cabo la IANPE, la ST identificó que no ha habido un trabajo conjunto entre la CSIVI y la IEANPE; la Alta Instancia señaló su preocupación frente a las funciones de la CSIVI en torno a la verificación de la implementación del Capítulo Étnico debido a un nulo desarrollo de comisiones temáticas y territoriales. En cuanto a los indicadores y metas trazadoras del PMI correspondientes a este enfoque, la ST señala que no se presentan avances, e identifica como un no cumplimiento que la CSIVI no ha producido ningún informe sobre la implementación del Capítulo Étnico. En cuanto a la financiación, el Fondo Multidonante de la ONU destinó más de 3.6 millones de dólares para financiar distintas disposiciones del A.F., entre ellas la IEANPE. Pese a esto, la ST reconoce como un obstáculo la ausencia de un ítem étnico en el trazador presupuestal de paz, lo que dificulta el seguimiento de la implementación del Capítulo.

Punto 1 – Reforma Rural Integral

1. Presentación

El punto 1 del Acuerdo Final de Paz –A.F.– establece una serie de medidas dirigidas a (i) resolver problemas de acceso, distribución, ordenamiento de tierras y conflictos socioambientales; (ii) garantizar derechos a poblaciones rurales y su 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. Para cumplir con estos objetivos, la Reforma Rural Integral –RRI– plantea tres grandes temas: (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–. Cada uno de estos temas incluye medidas específicas para los pueblos étnicos y las mujeres rurales, así como la búsqueda de la implementación transversal de los enfoques territorial, reparador, étnico y de género en las políticas públicas que los desarrollen.

Para este informe, la ST estableció como prioridad hacer un balance de los principales avances en la implementación de los PDET y PNRRI, atendiendo particularmente los eventos de implementación posteriores al periodo que cubrió el pasado informe 10º de verificación, publicado en octubre de 2021. Los dos subtemas representan temas importantes para el nuevo gobierno pues, de acuerdo con el A.F. (1.2.3), el Plan Nacional de Desarrollo –PND– acogerá las prioridades y metas de los PDET y, además, los PNRRI pueden potenciar la actuación sectorial e intersectorial en asuntos de infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social, producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa, y derecho a la alimentación.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2022) en 2021 el 28,7% de la población de los municipios PDET se encontraba en situación de pobreza multidimensional, con una diferencia importante frente al total nacional que se ubicaba en 16,0%. Sin embargo, la pobreza multidimensional en las subregiones PDET tuvo una reducción en 2022 de 4,2% frente al 2020. Las brechas dentro de estos mismos municipios incrementan cuando incluyen una amplia ruralidad, pues existe una diferencia de casi 17 puntos porcentuales entre cabeceras municipales (21,7%) y centros poblados y rural disperso (38,2%). Estos datos muestran la relevancia de los PDET como instrumento de transformación estructural que busca, entre otros propósitos, mejorar el bienestar de la población rural y la convergencia de la calidad de vida en el campo y la ciudad (A.F. 1.2.1). Este es hasta ahora el subtema de la Reforma Rural Integral que cuenta con mayores avances. Al comienzo de la implementación del A.F. se estableció que en 170 municipios de 16 subregiones se desarrollarían los PDET y, entre agosto de 2018 y febrero de 2019, se concluyeron los Planes de Acción para la

Transformación Regional –PATR– registrando 32.808 iniciativas concertadas con actores sociales e institucionales, de las cuales el 25% (8.381) tienen etiqueta propia étnica y el 14% (4.606) tienen marcación de género y mujer rural. Posteriormente se inició el proceso de implementación de las iniciativas y la construcción de las Hojas de Ruta Única –HRU–: entre el décimo y undécimo informe de esta ST, se publicaron nueve HRU (Urabá Antioqueño; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Pacífico y Frontera Nariñense; Macarena Guaviare; Cuenca del Caguán y Piedemonte Antioqueño; Arauca; Sierra Nevada - Perijá y Zona Bananera; Alto Patía y Norte del Cauca; Sur del Tolima), faltando únicamente la Hoja de Ruta de Pacífico Medio para llegar al total de las 16 subregiones con este instrumento.

Los PNRRI buscan la superación de la pobreza en el campo, la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. De los 16 planes acordados en el A.F, se han adoptado cuatro PNRRI¹ y dos se encuentran en cierre técnico² (mayo de 2022). Esto, no obstante, resulta luego de un periodo de considerables retrasos que disminuyó las posibilidades de articulación de la política sectorial con el proceso de planificación PDET, el PND 2018-2022 del gobierno Duque y la construcción de las HRU.

2. Análisis

2

2.1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– son un instrumento de planificación y gestión que tienen como objetivo principal lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural con el propósito de equilibrar las condiciones para el campo y la ciudad (A.F. 1.2.1.).

Para tales propósitos se identificaron en el artículo 3 del Decreto 893 de 2017 un total de 170 municipios y 16 zonas PDET por priorizar, bajo los criterios consagrados en el A.F. (1.2.2) –niveles de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos de uso ilícito. Cada zona construyó de manera participativa un Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– (A.F. 1.2.3) que incluye (i) el enfoque territorial de las comunidades y (ii) un diagnóstico objetivo elaborado con la participación de las comunidades.

¹ Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, el Plan de Zonificación Ambiental, el Plan Especial de Educación Rural y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

² Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación y el Plan Nacional de Salud Rural.

Los PATR distribuyeron en ocho pilares³ la elaboración de 32.808 iniciativas, construidas por aproximadamente 220.000 habitantes de espacios veredales, municipales y subregionales como un mecanismo para promover la participación y la articulación entre sociedad civil y la institucionalidad; elementos transversales del A.F.

Bajo este contexto y pasados más de cinco años de implementación del A.F., la ST identificó que el compromiso de los PDET (1.2) ha impulsado el mayor avance frente al resto de compromisos (1.1. y 1.3.) en el marco del punto 1 para la Reforma Rural Integral. De cara al cierre del gobierno de Iván Duque, hay retos y oportunidades de mejoramiento para su implementación que deberá asumir el nuevo gobierno nacional.

A continuación, se dividirá el análisis en dos secciones. En la primera se identifican algunas de las estrategias de planeación para la implementación que ha incorporado el gobierno Duque (2018-2022) en la estrategia “Nación Territorio”, en la política “Paz con Legalidad” y en la implementación de las iniciativas con ruta activada y énfasis en los proyectos de inversión: las estrategias de movilización de iniciativas a corto plazo y las Hojas de Ruta a largo plazo. En la segunda sección, se detallará cómo ha sido el gasto de la implementación según las fuentes de financiación disponibles para movilizar las iniciativas PDET.

2.1.1. Planeación a corto plazo: Estrategia Nación Territorio

Frente a la gestión a corto plazo, la Agencia de Renovación del Territorio –ART– diseñó la estrategia Nación Territorio que tiene como objetivo principal articular el gobierno nacional con los gobiernos locales e incluir a otros actores estratégicos como la cooperación internacional y el sector privado (CPEC, 2022b, p. 11) para aunar esfuerzos en la materialización de las iniciativas e implementación de los PDET.

La metodología implementada en esta estrategia considera dos escenarios de coordinación:

1. Sesiones institucionales: espacios presididos por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a los cuales asisten alcaldes,

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

gobernadores, líderes de mesa, moderadores de las entidades nacionales y la ART como secretaría técnica (CPEC, 2022b, p. 11)⁴.

2. Mesas de impulso y mesas bilaterales: escenarios técnicos donde se hace seguimiento, por cada uno de los pilares, con toda la institucionalidad encargada del sector a los planes de trabajo⁵ y los proyectos en los que se identifican los cuellos de botella específicos (CPEC, 2022b, p. 11)⁶.

De acuerdo con la ART, ante la debilidad institucional de los municipios PDET se vio la necesidad de crear espacios de diálogo permanente con los gobiernos de distinto nivel territorial, así como la necesidad de organizar la planeación a favor de la movilización del PDET (ART, 2022). También se destacó que uno de los impactos más importantes de esta estrategia, además de la concertación de los planes de trabajo bianuales por oferta institucional, fue la inclusión 11.913 iniciativas en los Planes de Desarrollo del nivel Territorial –PDT–, municipales y departamentales; de las cuales 2.417 (20%) son iniciativas propias étnicas y 1.589 (13%) cuentan con enfoque de género y mujer rural⁷. No obstante, la ST no encontró información sobre los criterios con los que se incluyeron las 11.913 iniciativas PDET en estos planes territoriales y la forma en que comunidades y organizaciones sociales participaron de este proceso.

Adicionalmente, se resaltó la adopción de 170 acuerdos municipales y 18 ordenanzas departamentales que materializarían iniciativas PDET (ART, 2022b). Según el gobierno nacional se destaca la voluntad institucional de los niveles locales para incidir en la gestión del PDET. Por ahora, en términos generales se trata de metas establecidas en los PDT; el éxito de su inclusión podrá medirse en el número de iniciativas con ruta de implementación activa que hasta la fecha son muy pocas⁸.

La ST resalta que, como resultado de esta estrategia, se ha alcanzado la inclusión de iniciativas PDET en la planificación territorial y se cuenta con unos planes de

⁴ “Desde el año 2019 con fecha de corte de 28 febrero de 2022, se han llevado a cabo 151 espacios. Se ha contado con la participación de las 19 gobernaciones, los alcaldes de los 170 municipios PDET con sus equipos de gobierno, 55 entidades del orden nacional, funcionarios de las organizaciones de cooperación internacional y representantes del sector privado. En este espacio subregional se presentan los avances del Plan de Trabajo 2022-2023 por pilar y los proyectos allí contenidos (CPEC, 2022b, p.11).

⁵ Son una herramienta donde se compilan las acciones pactadas en las mesas de impulso por los actores para implementar las iniciativas PDET, así como el barrido de proyectos identificados en cada subregión, los cuales aportan al cumplimiento de las iniciativas de los PDET establecidas en los PATR. En los planes de trabajo 2022-2023 fueron incluidos 6.956 proyectos (CPEC, 2022b, p.12).

⁶ Desde el 2020 con fecha de corte de 28 de febrero se han realizado 1.710 mesas de impulso (CPEC, 2022b, p.11).

⁷ El A.F. consideró en el punto 1.2.3 la inclusión de las prioridades y metas de los PDET en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, según lo mencionado por la ART (2022) se vio la necesidad de articular la planeación territorial con la nacional para obtener mayor impacto mediante la Estrategia Nación Territorio, por lo cual fueron integradas iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territorial.

⁸ Esto se detallará más adelante en el informe.

trabajo construidos desde la institucionalidad para la movilización de iniciativas en el corto plazo. No obstante, a pesar del espíritu comunitario y participativo del A.F. (1.2.3 y 6.2.3b) no se evidencia una participación directa y efectiva de las comunidades en la construcción de los planes de trabajo ni en los escenarios de diálogo permanente: sesiones institucionales y mesas de impulso⁹. En diálogos con la ART se mencionó que los Grupos Motor y Mecanismos Especiales de Consulta – MEC– participan de forma indirecta a través de la estrategia de círculos de información y reuniones de socialización sobre avances en la implementación de los PDET.

Así, los resultados de esta estrategia se deben materializar en la movilización de iniciativas PDET que puede encontrarse numéricamente en la activación de las iniciativas mediante rutas de implementación activa. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación –PGN– menciona que “no hay forma de corroborar cómo los compromisos de las sesiones institucionales y mesas de impulso están siendo registradas en las trayectorias de implementación de las iniciativas (2021a, p. 101). Ante esta dificultad, la ST considera que se debe revisar si este esfuerzo presupuestal e interinstitucional tiene un impacto real o no en la movilización de las iniciativas, más allá del número de reuniones realizadas y el número de entidades citadas a los espacios.

Pese a lo anterior, para la ST es importante mostrar cómo va la implementación de las iniciativas en concreto, aun cuando no hay evidencia directa del impacto de la Estrategia Nación Territorio en la activación de las rutas de implementación de las iniciativas.

5

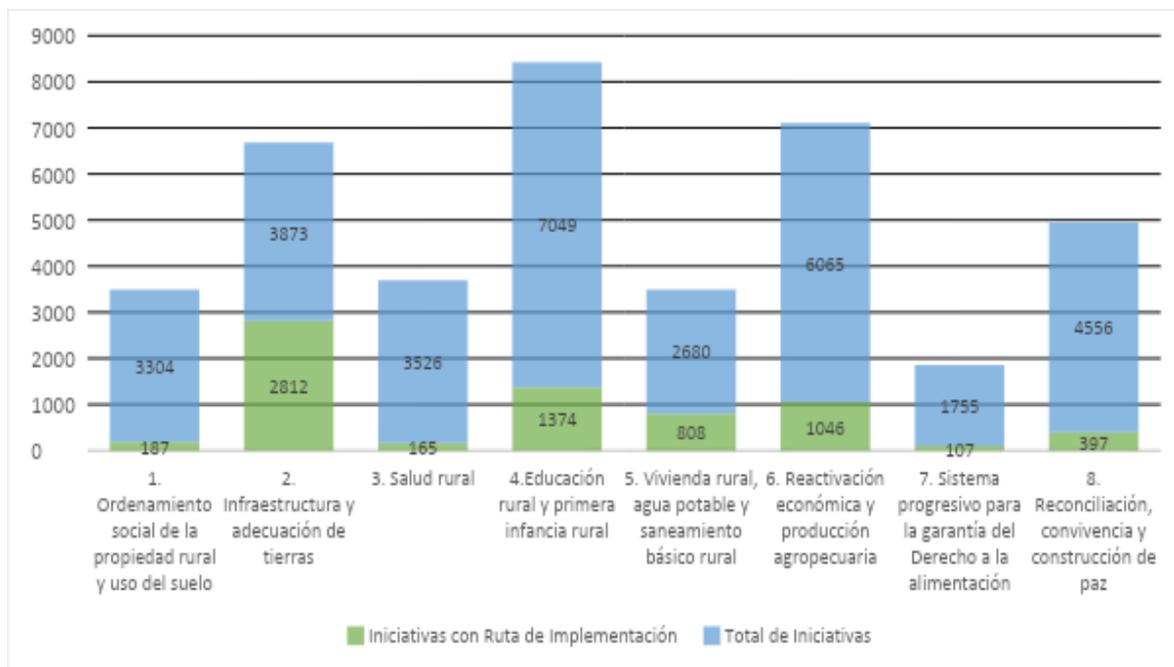
En el Décimo Informe (STCVI, 2021c) la ST revisó las iniciativas con ruta de implementación activa que incluían tanto gestiones como proyectos de inversión. Para este informe, se focalizará el análisis en aquellas iniciativas que tienen asociados proyectos de inversión con el propósito de observar los avances significativos para el cambio de gobierno.

A 30 de abril de 2022, se tiene que el total de iniciativas que cuentan con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión (6.896) es el 21% del total de iniciativas de los PATR; de las cuales el 7% (464) son de tipo subregional y el resto municipales. Considerando el tiempo transcurrido desde la firma del A.F. y desde la adopción de los PATR, el porcentaje de iniciativas movilizadas a través de proyectos de inversión sigue siendo bajo, por lo que se requiere aumentar los

⁹ Sobre este punto, la Procuraduría (PGN, 2021a) y la Fundación Ideas para la Paz coinciden en la necesidad de articular los mecanismos de participación comunitarios con la estrategia Nación Territorio que “ordena y dinamiza” la implementación del PDET (FIP, 2022, p.23), en los que también se vea reflejada la visión de las comunidades sobre la implementación.

esfuerzos para que las iniciativas cuenten con una ruta específica de implementación y con acciones concretas que permitan su materialización en los territorios.

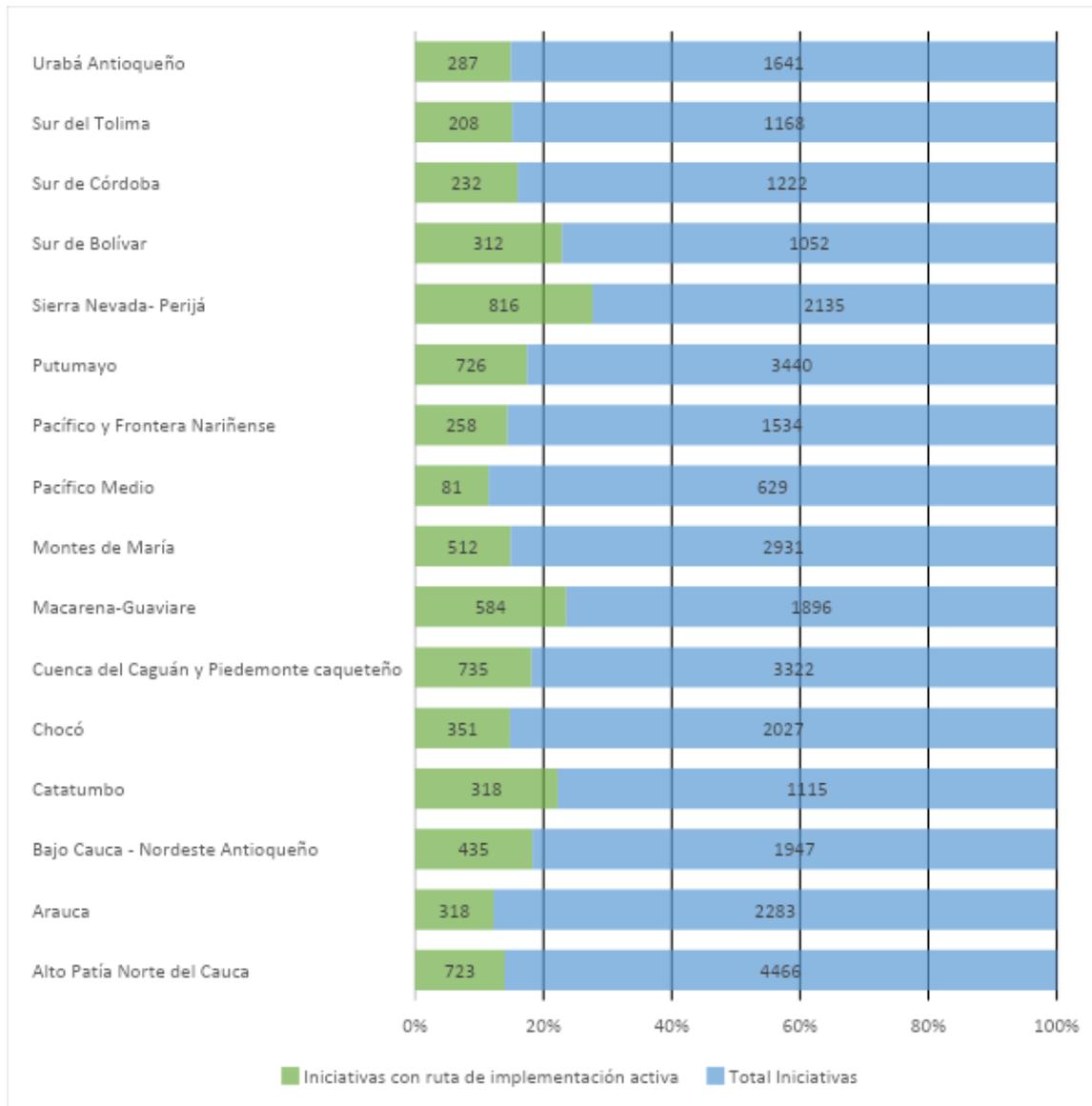
Gráfico 1. Número de iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión por pilar (30 de abril de 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

En el análisis de las iniciativas con ruta de implementación activa por pilar (Gráfico 1) se presenta una movilización con retrasos de los pilares de *Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo* (avance del 5,6%); *Salud rural* (4,6%); *Sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación* (6%) y *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* (9%). Estos son los pilares más rezagados y representan un desbalance frente a la implementación integral del A.F. En contraste, se observa un avance mucho mayor para el pilar de *Infraestructura y adecuación de tierras* con el 73% del total de iniciativas movilizadas, lo que muestra un mayor énfasis del Gobierno vigente en la movilización de iniciativas PDET en el pilar 2 a través de obras que son importantes pero que su inversión debería guardar mayor proporcionalidad con el resto de los pilares para una implementación integral.

Gráfico 2. Número de iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión por subregión (30 de abril de 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

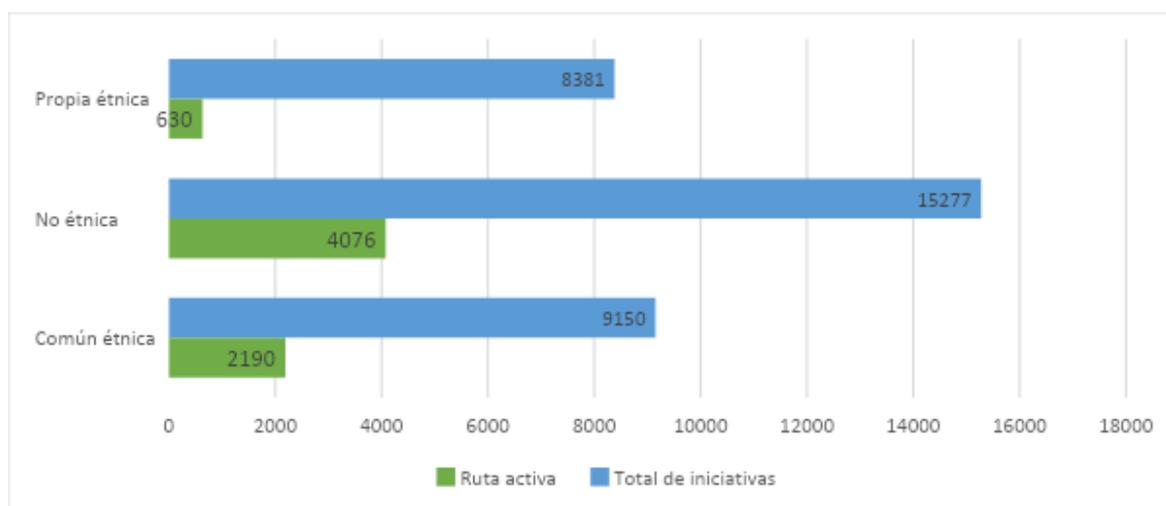
Las iniciativas con ruta de implementación activa por subregión (Gráfico 2) registran un avance diferenciado, pero inferior al que existe por pilares. Así, la subregión de Sierra Nevada-Perijá (38%) es la más avanzada frente a la implementación, luego le sigue Macarena-Guaviare (31%) y Catatumbo (28,5%). En contraste, las subregiones más rezagadas son Pacífico Medio (13%) y Arauca (14%).

Por otro lado, el enfoque étnico en el universo de iniciativas con ruta de implementación activada (6.896) muestra que el 9% de los proyectos de inversión

están asociados a iniciativas *propias* étnicas, el 32% a *comunes* étnicas¹⁰ y la mayoría de las iniciativas asociadas a proyectos están enfocadas hacia población considerada como *no étnica* con un 59% (Gráfico 3).

Frente al avance de estas iniciativas respecto del total de *iniciativas* de los PATR, sólo se ha movilizado el 7% de las iniciativas *propias* étnicas, el 24% de las iniciativas *comunes* étnicas y 27% de las *no étnicas*. Dichos porcentajes muestran un retraso en la implementación de las iniciativas construidas para beneficiar a la población indígena y Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera –NARP–.

Gráfico 3. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos con etiqueta étnica y total de iniciativas PATR (30 de abril de 2022)

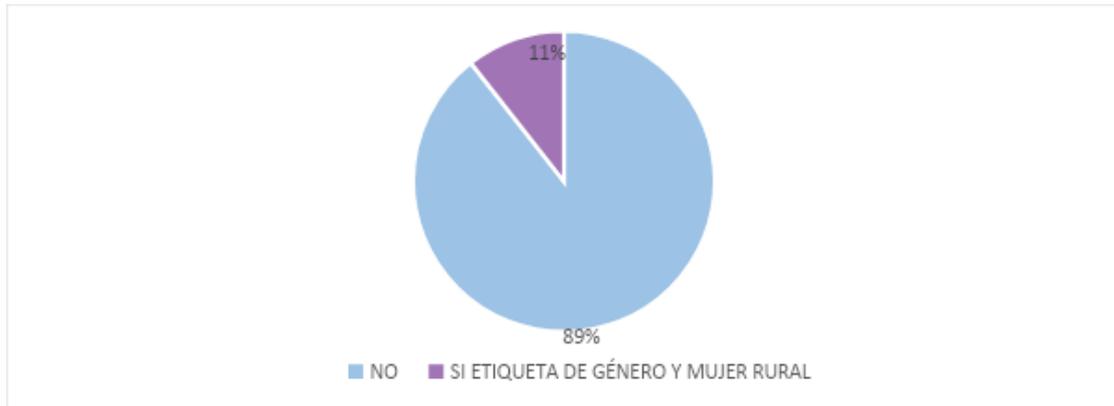


Fuente: CPEC (2022c).

En el enfoque de género y mujer rural, la ST también encontró un atraso significativo en la implementación: sólo el 11% del universo de iniciativas activadas pertenecen al grupo que tiene la etiqueta de género y mujer rural (Gráfico 4). Por lo tanto, a 30 de abril de 2022, el avance total de iniciativas que tienen etiqueta de género y mujer rural en los PATR (4.606), ha sido del 16%; ritmo de implementación que sigue siendo bajo.

¹⁰ La Agencia de Renovación del Territorio hace una distinción de etiqueta de las iniciativas de la siguiente manera: i. Iniciativas Propias étnicas son aquellas que benefician únicamente a la población indígena o afrodescendiente, ii. Iniciativas comunes étnicas: están diseñadas para beneficiar a la población campesina y étnica, iii. Iniciativas no étnicas: aquellas que impactan únicamente a la población campesina.

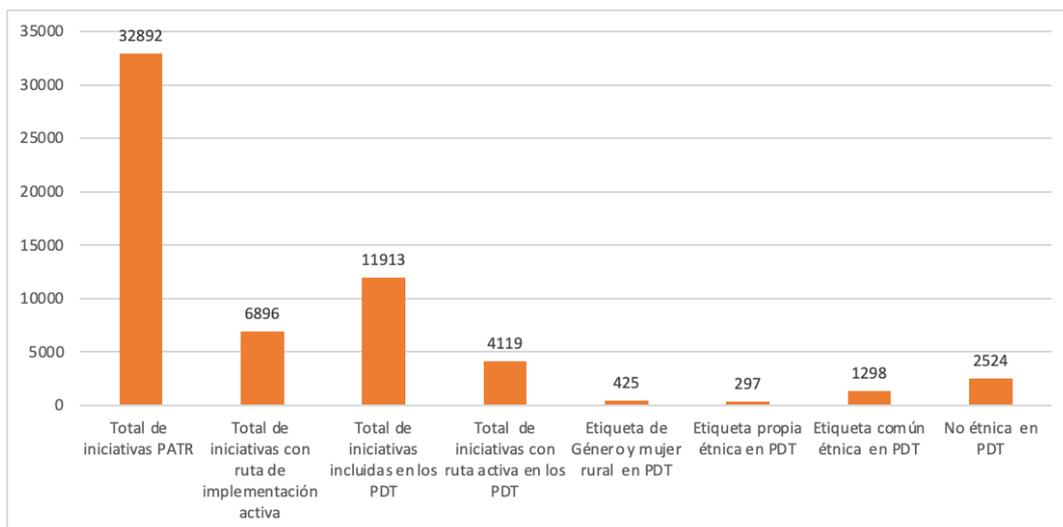
Gráfico 4. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos con etiqueta de género y mujer rural en PATR (30 de abril de 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

Desde otra perspectiva, la ST también analizó cuántas iniciativas con ruta activada se encontraban en los PDT; de manera que se verifique el éxito de su inclusión mencionada por el Gobierno Nacional y el impacto frente la movilización de estas (Gráfico 5).

Gráfico 5. Iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos incluidas en Planes de Desarrollo Territorial (30 de abril de 2022)



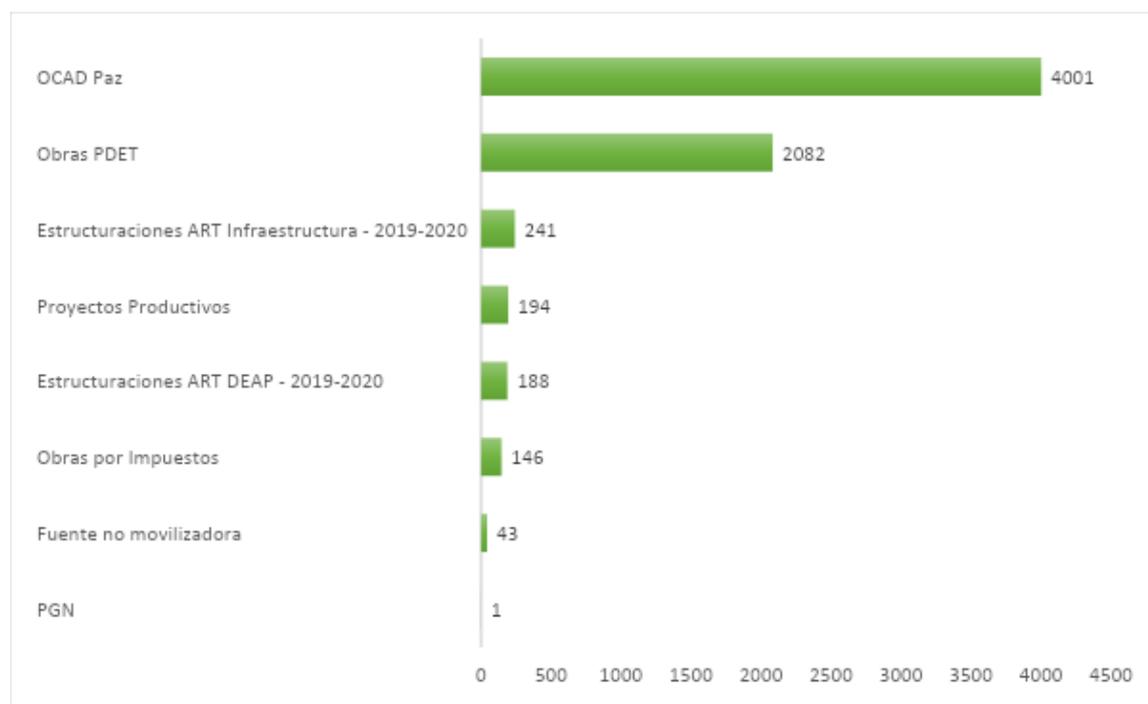
Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

A 30 de abril de 2022, se puede observar que de las 11.913 iniciativas incluidas en los PDT, solo el 34% (4.119) cuentan con ruta activa, el 10% (425) tienen etiqueta de género y mujer rural y 7% (297) son propias étnicas. Estos porcentajes son muy bajos considerando el poco tiempo que le queda a las administraciones locales para terminar sus periodos de gobierno (octubre de 2023). En otras palabras, menos de un año y medio disponen los gobiernos locales para implementar el 66% (7.794) de

las iniciativas que aún no cuentan con ruta de implementación. Para la ST el éxito de la inclusión de las iniciativas PDET en los PDT, todavía no se ha visto reflejado de la misma manera en cuanto a su movilización. Tampoco se observa una inclusión significativa de los enfoques diferenciales en lo que quedó plasmado en los PDT.

Para culminar con el análisis de aquellas iniciativas que tienen ruta de implementación activa (6.896) se analizarán a continuación las principales fuentes y mecanismos de financiación que han contribuido a su movilización. Para tal propósito, la ST revisó el número de proyectos movilizados considerando cada una de las fuentes y mecanismos de financiación identificadas (Gráfico 6) (CPEC, 2022C)¹¹; siendo el Sistema General de Regalías –OCAD PAZ– la movilizadora del 58% de la implementación hasta la fecha, luego el mecanismo de obras PDET con el 30% y la estructuración a cargo de la ART con el 3,4%.

Gráfico 6. Fuentes y mecanismos de financiación para la movilización de iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión (30 de abril de 2022)



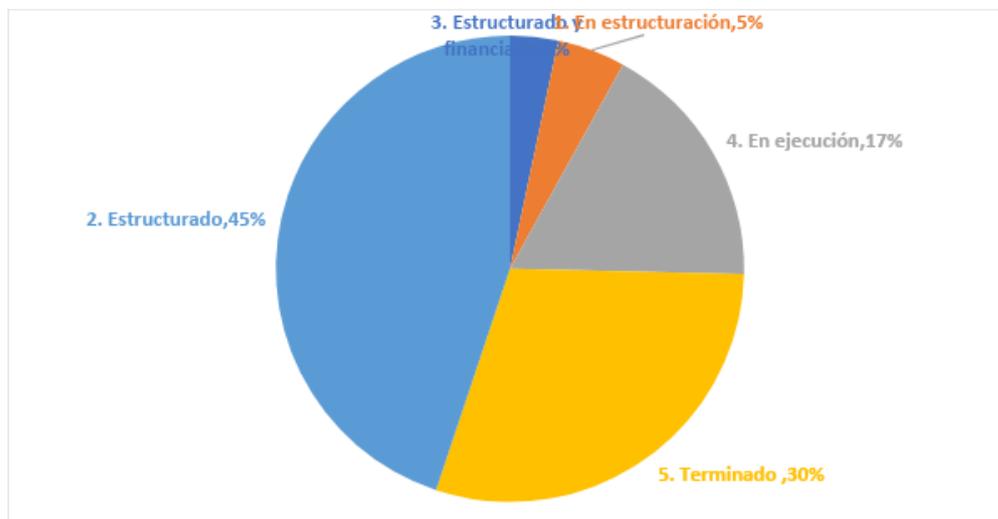
Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

¹¹ La ST encontró que existen diferencias entre las cifras reportadas en los documentos oficiales sobre el avance por fuente de financiación, hay unos resultados en las cifras de la página oficial de la Agencia de Renovación del Territorio para reportar la información: <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/> y lo reportado mediante comunicación directa con la entidad.

Si bien las iniciativas con ruta de implementación activa demuestran un grado de avance de los proyectos, esto no quiere decir que ya se cuente con la culminación exitosa del proyecto planteado. Resulta fundamental determinar en qué estado se encuentra la implementación mencionada para poder identificar los cuellos de botella que requieren ser superados para la culminación exitosa de los proyectos que impactarán los territorios PDET (Gráfico 7).

Hasta el 30 de abril de 2022, frente al 21% (6.896) de iniciativas que tienen ruta de implementación activa, el 30% (2.051) de los proyectos están terminados, el 17% (1.197) en ejecución, mientras que el 45% (3.095) se encuentra estructurado (sin fuente de financiación). Esta última cifra es significativa porque (i) señala que se ha logrado invertir recursos en la estructuración y (ii) muestra que se requiere un esfuerzo mayor en la búsqueda de fuente de financiación para alcanzar la materialización de los proyectos.

Gráfico 7. Estado iniciativas con ruta de implementación activa a través de proyectos (30 de abril de 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2022c).

2.1.2. Planeación a largo plazo: Hoja de Ruta –HRU–

Por otro lado, desde la perspectiva de la planeación a largo plazo, el Gobierno Nacional estableció a la HRU como el principal instrumento de implementación del PDET que, a su vez, debía integrar los distintos planes tanto nacionales como territoriales para cada una de las zonas¹². Sin embargo, en la práctica, debido a los

¹² Se pretendía una articulación entre los Planes Nacionales Sectoriales -PNS- (Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral-PNRR), 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-.

diferentes ritmos de la implementación del punto 1 del A.F, la articulación entre los PNRRI y los PDET ha sido muy baja porque la adopción de estos PNRRI ha tenido retrasos y el ritmo de la implementación del PDET, por el contrario, ha avanzado a un ritmo mayor.

La PGN en su último informe también profundizó en la ausencia de articulación respecto de todos los planes (2021a). Por lo tanto, recomienda a la ART fortalecer la articulación con otras agendas de planeación en el marco de la HRU; de manera que se complementen escenarios que tiene la Estrategia Nación Territorio, los PNRRI, con los planes de trabajo para impulsar la oferta institucional. Lo anterior podría ser evaluado de cara a la revisión de los PATR que plantea el Decreto 893 de 2017 a los cinco años de implementación, pues se encuentran formulados y en marcha, por lo que sería una ventana de oportunidad para corregir los ritmos diferenciales entre los subpuntos del punto 1.

Respecto a la elaboración de las HRU, la ST en los informes Octavo, Noveno y Décimo (STCVI, 2021a, STCVI, 2021b y STCVI, 2021c) hizo el recuento del proceso de construcción metodológica y las debilidades que desde su diseño esta ha tenido, especialmente, desde el componente de la participación comunitaria del proceso. Asimismo, se hizo el análisis de las iniciativas detonantes y dinamizadoras incluidas en cada uno de los pilares en siete HRU que hasta la fecha habían avanzado.

Para este informe y con fecha de corte de febrero de 2022, se han finalizado los procesos de validación territorial y construcción participativa de 15 de las 16 subregiones PDET¹³ quedando rezagada la subregión de Pacífico Medio, la cual según CPEC (2022a) está preparándose para la fase 3 del proceso. La ST resalta así las ocho hojas de ruta publicadas desde el informe décimo (diciembre de 2021).

¹³ “A la fecha se han finalizado los procesos de validación territorial y construcción participativa de las Hojas de Ruta de las subregiones Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Arauca, Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada Perijá Zona Bananera, Macarena - Guaviare. En estos procesos se contó con la participación de más de 3.500 actores, entre los cuales se destacan los delegados de los Grupos Motor, autoridades étnicas pertenecientes al Mecanismo Especial de Consulta (MEC), representantes de organizaciones de mujeres, delegados de víctimas, delegados PNIS, población en reincorporación, gobiernos locales, entidades con presencia en territorio, entre otros actores. Por su parte, la Hoja de Ruta de la subregión Pacífico Medio se encuentra en proceso de construcción con los actores territoriales con quienes se han adelantado diálogos preparatorios con el fin de presentar y retroalimentar la metodología general y ambientar el espacio de construcción participativa” (CPEC, 2022a, p. 17).

Tabla 1. Número de iniciativas municipales y subregionales detonantes y dinamizadoras en la HRU¹⁴

Subregión	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	86	97	48	98	86	143	27	74	659
Arauca	12	21	11	8	23	39	1	6	121
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	45	78	25	35	50	75	12	35	355
Catatumbo	23	55	15	30	33	65	0	18	239
Chocó	27	94	35	28	57	102	5	32	380
Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño	59	68	48	60	53	124	11	38	461
Macarena Guaviare	57	59	42	29	65	63	9	35	359
Montes de María	56	63	33	66	55	77	6	51	407
Pacífico y Frontera Nariñense	15	50	28	48	25	85	15	36	302
Putumayo	48	40	10	12	43	117	6	15	291
Sierra Nevada-Perijá	64	57	37	63	51	77	16	60	425
Sur de Bolívar	27	33	14	29	28	40	5	16	192
Sur de Córdoba	19	33	5	16	15	42	8	8	146
Sur de Tolima	15	22	8	16	20	24	2	13	120
Urabá	19	40	16	35	38	51	4	22	225

¹⁴ La información que utilizó la ST proviene de la plataforma de central PDET, como fuente oficial y pública de la entidad. Sin embargo, se evidenció que hay una diferencia frente al número de iniciativas detonantes y dinamizadoras que se exponen en documentos de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y entre central PDET. Así, se decidió trabajar con la fuente de central PDET que tiene la información discriminada por subregión.

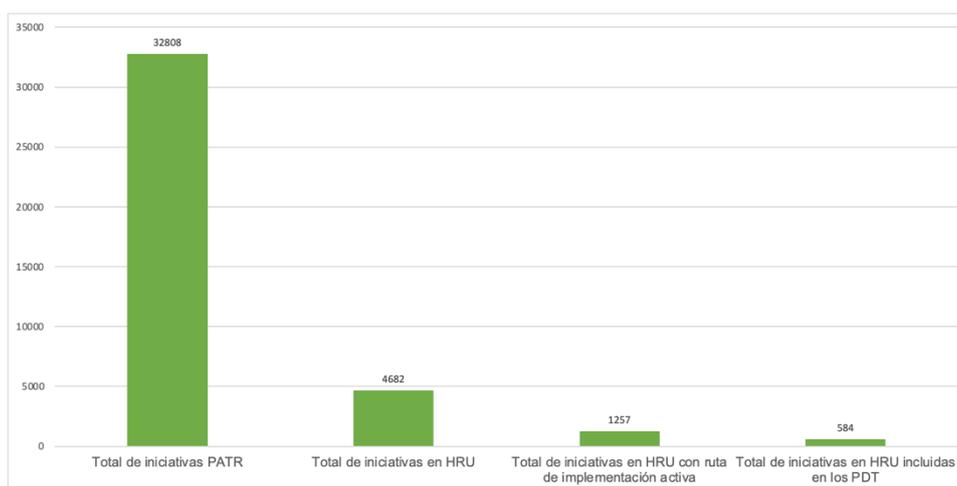
Total	572	810	375	573	642	1124	127	459	4.682
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	-------------	------------	------------	--------------

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

Hasta la fecha se reporta que el 14% (4.682) de todas las iniciativas de los PATR han sido priorizadas como iniciativas detonantes y dinamizadoras, de las cuales el 21% (991) cuentan con etiqueta de género, 22% (1.040) son *propias* étnicas y 30% (1.400) son *comunes* étnicas.

De esas 4.682 iniciativas seleccionadas, sólo se encuentra el 26% (1.257) con ruta de implementación activa a través de proyectos de inversión. Y de las iniciativas incluidas en PDT (Gráfico 8), sólo el 12.4% (584) quedaron incluidas en las HRU.

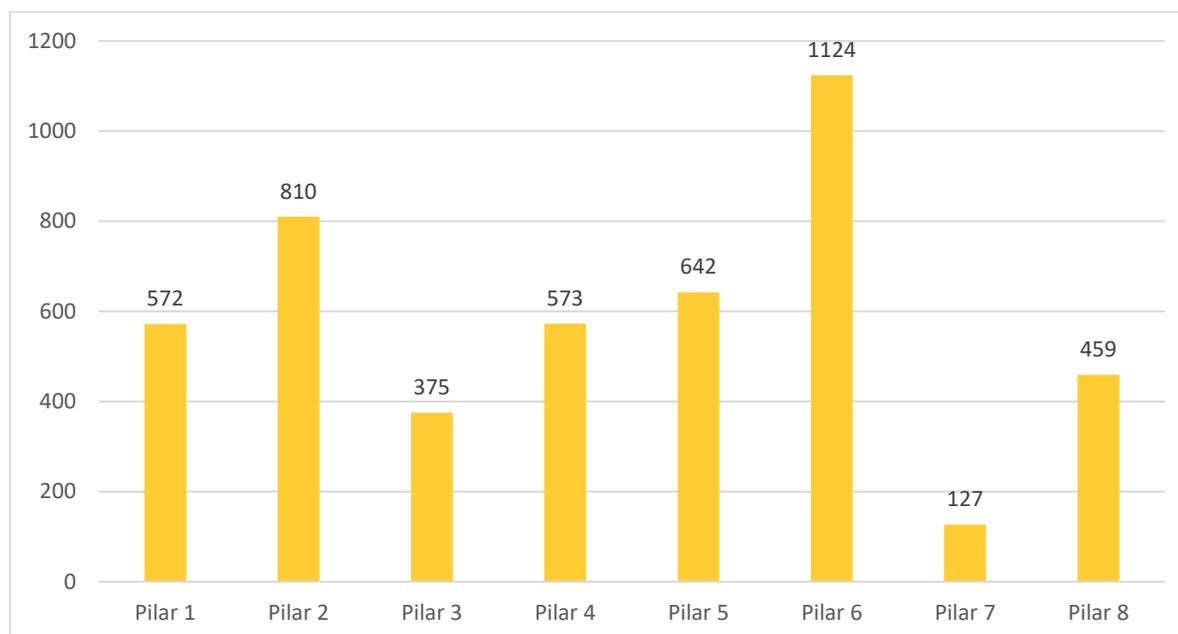
Gráfico 8. Análisis de iniciativas de HRU con implementación activa y en PDT



Fuente: Elaboración propia con base en ART (2022a) y CPEC (2022c).

Frente a la movilización de dichas iniciativas, la PGN alertó en su informe de seguimiento que en el marco de las mesas de impulso y las sesiones institucionales a las que ha asistido, no se hace referencia a las iniciativas de HRU ni a sus resultados (PGN, 2021a, p. 102). Frente a esto, la ST observa la necesidad de aumentar las gestiones por parte de la institucionalidad y ajustar su oferta a dichas iniciativas, para no perder el esfuerzo institucional y presupuestal realizado en la construcción de las HRU y para mantener la legitimidad del proceso con comunidades y organizaciones que participaron en el ejercicio de priorización.

Gráfico 9. Iniciativas detonantes y dinamizadoras en Hoja de Ruta en 15 subregiones PDET



Fuente: CPEC (2022).

Sobre la distribución de las iniciativas priorizadas por pilares, se destaca que en el pilar 6, *Reactivación económica y producción agropecuaria*, se encuentran el 24% (1124) de las iniciativas priorizadas; en el pilar de *Infraestructura y adecuación de tierras*, el 17% (810) y en pilar de *Vivienda, saneamiento básico y agua potable*, el 14% (642).

15

El énfasis puesto en los pilares será una ruta para la identificación de los sectores estratégicos para la gestión de las iniciativas PDET y sobre los cuales se han de aumentar los esfuerzos institucionales para ajustar su oferta a la HRU.

En contraste, se observa que el pilar de *Derecho a la alimentación* tan solo tuvo un 3% (375 iniciativas) de priorización, siendo este uno de los pilares de cumplimiento prioritario debido a la crisis alimentaria que ya está impactando a Colombia por las secuelas de la pandemia generada por el COVID-19 y, recientemente, por la crisis originada en el conflicto entre Rusia y Ucrania¹⁵.

¹⁵ “En los últimos dos años, la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha planteado muchos retos para la seguridad alimentaria mundial. Hoy, lo que está ocurriendo en la Federación de Rusia y Ucrania añade otro importante reto. La Federación de Rusia y Ucrania desempeñan un papel importante en la producción y el suministro de alimentos a nivel mundial. La Federación de Rusia es el mayor exportador mundial de trigo, mientras que Ucrania es el quinto mayor exportador (...) Los precios de los alimentos, ya en alza desde el segundo semestre de 2020, alcanzaron un nivel máximo histórico en febrero de 2022 debido a la elevada demanda, los costos de los insumos y el transporte y las perturbaciones en los puertos. Los precios mundiales del trigo y la cebada, por ejemplo, aumentaron un 31 % a lo largo de 2021. Los precios de los aceites de colza y de girasol subieron más de un 60 %. La elevada demanda y la volatilidad de los precios del gas natural también

a. Fuentes y mecanismos de financiación

La ley del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia” estableció unos mecanismos de financiamiento para el PDET, así mismo la ART estableció rutas de financiación de las iniciativas: el Gobierno Nacional informa que son más de trece billones invertidos en la implementación (ART, 2022a).

Para el análisis la ST acudió a la información oficial disponible en una herramienta pública que recientemente fue lanzada por el Gobierno llamada *central PDET*¹⁶ en donde se puede navegar de manera interactiva sobre distintas categorías relacionadas con la implementación desde diferentes niveles: nacional, subregional y municipal. Como resultado de la búsqueda se desagregó la inversión por mecanismo de financiación y el número de proyectos desde los diferentes niveles (nacional o subregional) y los pilares. En el ejercicio, la ST encontró que si bien es un logro contar con una plataforma pública de acceso a información, los mecanismos y las fuentes en la inversión no son claros; el número de proyectos tampoco coincide y la información sobre estas diferencias no es clara en la plataforma, lo que genera confusión¹⁷.

Al respecto, la ST ya había detectado la misma falencia en el informe territorial (STCVI, 2022) haciendo el análisis del punto 6 del A.F. mediante el cual fueron analizadas las fuentes y mecanismos de financiación para la implementación del A.F. y los PDET hasta diciembre de 2021. Para este informe se mostrarán algunas cifras actualizadas, con fecha de corte de abril de 2022, y se resaltarán puntos adicionales para el análisis.

16

Tabla 2. Fuentes y mecanismos de financiación en la inversión nacional del PDET (abril 30 de 2022)

Fuente	Número de proyectos	Porcentaje	Valor (cifras en millones de pesos)	Porcentaje
OBRAS PDET-OCAD PAZ ¹⁵	565	17%	\$ 6.261.266,11	46%

han impulsado el aumento del costo de los fertilizantes. Por ejemplo, el precio de la urea, un fertilizante nitrogenado esencial, ha aumentado más del 300% en los últimos 12 meses” (FAO, 2022).

¹⁶ <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>

¹⁷ La ST tuvo una reunión de aclaración de cifras con la dirección encargada de la ART para la gestión de información en donde fueron expuestas las diferencias de la información. Ante esto se contestó: 1. La central PDET es la fuente de información oficial, frente a las fuentes de financiación reportadas no tienen la competencia para dar cuenta de todas, por lo que puede haber desfases de información. 2. Sobre las diferencias de la inversión por pilares y por subregión, se mencionó que hay muchos proyectos que responden a proyectos multipilar y no se puede determinar el monto preciso para cada pilar, también se mencionó que hay proyectos PDET que no están relacionados con iniciativas de los pilares y otros que se implementan en las zonas más afectadas por el conflicto – ZOMAC– y PDET al mismo tiempo, por lo que tampoco se puede determinar con detalle en escala subregional.

OBRAS PDET-ART	1798	54%	\$ 356.436,45	3%
OBRAS PDET-OBRAS POR IMPUESTOS	77	2%	\$ 611.432,69	5%
OTROS PROYECTOS PDET	405	12%	\$ 941.717,23	7%
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	399	12%	\$ 919.535,81	7%
TRAZADOR PGN	110	3%	\$ 4.385.852,43	33%
Total	3354	100%	\$ 13.476.240,72	100%

Fuente: Elaboración propia con base en ART (2022a).

Como se ha mencionado, desde el inicio de la implementación hasta junio de 2022, el mecanismo de financiación OCAD-PAZ ha sido el que ha movilizado la mayor cantidad de recursos para la implementación del PDET (por lo menos 46%), sin embargo, no ha movilizado el mayor número de proyectos. Han sido aprobados mediante este mecanismo alrededor de seis billones de pesos, de los cuales 2.219.194.726.005,00 (DNP, 2022) responden al adelanto presupuestal solicitado en el marco del artículo 60 de la ley 2056 de 2020 y utilizados en su mayoría para obras de infraestructura; según información oficial proporcionada por el Departamento Nacional de Planeación (PGN, 2021b)¹⁸.

17

Dicho escenario deja un interrogante frente a este mecanismo de financiación del PDET para los siguientes gobiernos, ya que “la anticipación de recursos no representa *per se* un aumento de los recursos totales destinados a la implementación del A.F. ni de la participación de esta fuente de financiación, puesto que, una vez gastados los recursos adelantados, estos se descuentan de la disponibilidad futura de los recursos de SGR” (STCVI, 2022, pp.174).

Otra fuente movilizadora del PDET es el **Trazador Presupuestal del Presupuesto General de la Nación** que ha movilizado 3% de proyectos en contraste con un 33% de recursos. En contraste, el mecanismo de **Obras-PDET** ha movilizado el 54% de los proyectos, pero con una inversión del 3% y se nutre de diversas fuentes de financiación que tienen como propósito movilizar proyectos más pequeños. Por otro

¹⁸Una de las críticas formuladas a este procedimiento OCAD Paz, a través del cual se anticipan regalías con vigencia proyectada a dos mandatos presidenciales, es que ha sido enfocado más a “obras de hierro y cemento” como lo advirtió un investigador de la Corporación Viso, que señaló la necesidad de mayor énfasis en inversiones en desarrollo económico, social, ambiental y cultural. También se señaló el posible desvío de recursos vía cooptación de los recursos para la implementación de los PATR hacia proyectos de infraestructura que terminan beneficiando a la industria extractiva, la agroindustria y grandes terratenientes” (Citado por PGN, 2021b, p. 644).

lado, dentro de los mecanismos disponibles, se destaca el potencial que tienen las **Obras por Impuestos –OXI–**, la cual a pesar de haber movilizado sólo el 5% de los recursos y el 2% de los proyectos, podría aumentar en los siguientes años. En el transcurso de la implementación, el Gobierno Nacional ha socializado la metodología de funcionamiento de esta fuente y, a su vez, el sector empresarial ha podido familiarizarse aún más con los procedimientos técnicos y el potencial que podría tener para la reconciliación y la paz territorial.

Dentro de los logros resaltados por el Gobierno Nacional, sobre este mecanismo de financiación (CPEC, 2022c) se destacaron los relacionamientos construidos con algunos sectores empresariales como el Grupo Éxito con la creación de la marca “Paissana”, lanzada el 6 de abril de 2022, que busca visibilizar los productos que provengan de organizaciones de municipios PDET. A la fecha se cuenta con aproximadamente 60 marcas que serán distribuidas en los supermercados Éxito (CPEC, 2022c).

También existen otros relacionamientos con gremios de nivel nacional como: Augura, Asbama, Fedegán y Fedecacao, quienes están interesados en apoyar al PDET especialmente en la estructuración de proyectos para luego presentar a diferentes fuentes de financiación. La Alianza con Gran Tierra Energy, la empresa de hidrocarburos SierraCol Energy, Ecopetrol, Microsoft, Anditel y la Fundación Alcaraván, entre otros. En el nivel subregional se han dado relacionamientos con Ocesa, en la subregión del bajo Cauca y Nordeste antioqueño; Fundación Saldarriaga Concha, en La Macarena y Guaviare; la empresa minera Cerro Matoso S.A., en el Sur de Córdoba (CPEC, 2022c).

18

Frente a la desagregación de la inversión por pilares, se reitera el énfasis puesto por este Gobierno en las obras de infraestructura con el 45% de los recursos invertidos con este enfoque y el 35% de los proyectos. Mientras que, el pilar 1 de *Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso del Suelo* tan sólo tuvo una inversión del 2% con el 1% de los proyectos implementados. En el mismo nivel de retraso se encuentra el pilar 7 *Sistema progresivo para la garantía del Derecho a la alimentación* con una inversión del 1% y el pilar 3 de *Salud rural* con el 2% de la inversión.

Como se mencionó antes, la ST considera que la implementación de estos pilares debería ser prioritaria siguiendo los criterios de integralidad del A.F. y considerando el contexto de crisis alimentaria en el que se encuentra Colombia actualmente.

Tabla 3. Inversión nacional en proyectos PDET por pilar (30 de abril de 2022)

Pilares	Número de proyectos	Porcentaje	Inversión nacional	Porcentaje
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	45	1%	\$ 228.428	2%
2. Infraestructura y adecuación de tierras	1166	35%	\$ 5.800.627	45%
3. Salud rural	67	2%	\$ 319.402	2%
4. Educación rural y primera infancia rural	745	22%	\$ 1.973.652	15%
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	189	6%	\$ 1.454.697	11%
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	562	17%	\$ 1.741.650	14%
7. Sistema progresivo para la garantía del Derecho a la alimentación	12	0%	\$ 106.075	1%
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	527	16%	\$ 1.189.999	9%
Total	3313	100%	\$ 12.814.530¹⁹	100%

Fuente: Elaboración propia con base en ART (2022a).

2.2. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Para el A.F, los PNRRRI tienen como objetivo la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, la integración y el cierre de las brechas entre la ruralidad y lo urbano. Para ello, se propone en una fase de transición de 15 años -con el máximo esfuerzo de cumplimiento concentrado en los primeros cinco desde la firma- la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural a un 50%. De acuerdo con el Plan Marco de Implementación –PMI– la adopción de estos tenía como fecha límite el 2018. A mayo de 2022, se habían adoptado 14 PNRRRI mediante un instrumento normativo y dos contaban con cierre técnico, teniendo aún pendiente su adopción.

¹⁹ La diferencia entre el monto total nacional y el total luego de la desagregación por pilar, evidencia que hubo inversiones que no fueron asociadas a iniciativas PDET (CPEC, 2022).

Cuadro 1. Planes Nacionales adoptados y con cierre técnico (abril de 2022)

Tema	Plan	Instrumento de adopción	Fecha
Acceso a tierras y ordenamiento social y ambiental	Plan de formalización masiva	Resolución 0382 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Diciembre de 2021
	Plan de zonificación ambiental	Resolución 0168 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Diciembre de 2021
Infraestructura y adecuación de tierras	Plan Nacional de Vías Terciarias	Resolución 3260 del Ministerio de Transporte	Agosto de 2018
	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria	Resolución 091 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Abril de 2020
	Plan Nacional de Electrificación Rural	Resolución 40809 del Ministerio de Minas y Energía	Agosto de 2018
	Plan Nacional de Conectividad Rural	Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Julio de 2019
Desarrollo social	Plan Nacional de Salud Rural	Con cierre técnico	
	Plan Especial de Educación Rural	Resolución 021598 de 2021 del Ministerio de Educación Nacional	Noviembre de 2021
	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Resolución 179 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Junio de 2017
		Actualizado con la Resolución 0410 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Agosto de 2021
Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable Y Saneamiento Básico Rural	Resolución 0076 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Marzo de 2021	
Producción agropecuaria y	Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural	Resolución 2950 del Ministerio del Trabajo	Diciembre de 2020

economía solidaria y cooperativa	Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación	Resolución 132 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Mayo de 2022
	Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos	Resolución 209 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Septiembre de 2020
	Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	Resolución 006 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Enero de 2020
	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Resolución 2951 del Ministerio de Trabajo	Diciembre de 2020
Derecho a la alimentación	Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	Con cierre técnico	

Fuente: Elaboración propia.

Para el periodo considerado en este informe se adoptaron cuatro nuevos Planes. Con la Resolución 021598 del Ministerio de Educación Nacional de noviembre de 2021 se adoptó el **Plan Especial de Educación Rural** que tiene como objetivo fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad. Para ello, plantea cinco componentes: 1. Atención integral a la primera infancia; 2. Estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media; 3. Acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales; 4. Apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad y 5. Fortalecimiento institucional, intersectorialidad y alianzas. Estos componentes y sus respectivas estrategias comprometen en el nivel nacional al Ministerio de Educación, a la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–.

El Plan establece que las estrategias y acciones serán implementadas prioritariamente en las subregiones PDET y que, a partir de las HRU de estas, se desplegará un plan de acción mediante el cual se concretarán actividades, tiempos, resultados y metas más específicas que se deberá actualizar en los siguientes gobiernos con un especial énfasis en garantizar la atención integral a niños y niñas y también en las áreas rurales de los municipios con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito y en las zonas en las que se encuentren espacios para la reincorporación. Esto se constituye en un reto importante para la

materialización de iniciativas en el pilar de *Educación y Primera Infancia Rural* de los PATR que requiere la adecuada articulación entre las políticas sectoriales del nivel nacional con las entidades territoriales, particularmente con aquellas que están ubicadas en zonas priorizadas por el A.F.

Posteriormente, a través de la Resolución 0382 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 20 de diciembre de 2021 se expidió el **Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural** que establece las estrategias para la consecución de dos de las metas más importantes en materia de tierras del A.F: (i) la entrega de tres millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras de Distribución Gratuita (hasta 2028) y (ii) la formalización de siete millones de hectáreas (hasta 2026). Este Plan tiene como objetivos específicos: 1. Articular el acceso a tierras y la formalización masiva con la implementación del Catastro Multipropósito; 2. Optimizar la priorización y focalización de las intervenciones en materia de formalización masiva y el acceso a tierras a sujetos de ordenamiento; 3. Mejorar la atención a solicitudes de legalización de comunidades étnicas y 4. Contribuir en la transformación de las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra y en el reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano. La adopción de este Plan es relevante para el cumplimiento de los compromisos del A.F en materia de acceso y formalización. No obstante, el cumplimiento de sus metas requiere de avances consistentes en estrategias y acciones relacionadas con el Catastro Multipropósito, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– y el Subsidio Integral de Acceso a Tierras –SIAT–.

Igualmente, el 29 de diciembre de 2021 se adoptó el **Plan de Zonificación Ambiental** a través de la Resolución 0168 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Plan se circunscribe a las subregiones PDET como un marco operativo de actuación para entidades y comunidades para: 1. Promover y orientar el cierre y estabilización de la frontera agrícola; 2. Proteger y dar uso ambientalmente adecuado a las Áreas de Especial Interés Ambiental –AEIA–; 3. Orientar alternativas productivas equilibradas entre el medio ambiente, el bienestar y buen vivir de la población que ocupa y/o que colinda con AEIA y 4. Fortalecer la gobernanza territorial para la implementación del mismo. La base de este Plan fue el trabajo previo en las subregiones PDET que identificó AEIA, delimitó la frontera agrícola y la franja de estabilización y formuló nueve categorías ambientales de uso para el ordenamiento ambiental del territorio²⁰. Del contenido del Plan se destaca el énfasis que tiene en la participación, que incluye acciones permanentes de

²⁰ Zonas de preservación; de restauración; de uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad; de uso sostenible para el desarrollo; de protección por alta oferta de servicios ecosistémicos; de protección con uso sostenible; de uso productivo con reconversión; de uso productivo; y de uso productivo con protección.

articulación con el esquema de participación PDET, la construcción de pactos territoriales entre comunidades y autoridades ambientales, el fortalecimiento de organizaciones sociales, campesinas y étnicas y su inclusión en los procesos de planificación y gestión derivados del Plan y, en el corto plazo, la socialización del mismo con personas en proceso de reincorporación y sus familias.

Finalmente, el 2 de mayo de 2022 se expidió el **Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación** que tiene como objetivo general que tiene como objetivo general fortalecer, a través de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos, las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica. Y como objetivos específicos los siguientes: realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria –PDEA– en los que el programa de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria –ACFC– tenga relevancia, en el que se plantea la articulación con las iniciativas del pilar PDET Reactivación Económica y Producción Agropecuaria y la priorización de aquellas que coincidan con los sistemas productivos identificados en cada uno de los PDEA; fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural, que busca la articulación con el Plan Especial de Educación Rural; mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial, en el que se establecen los criterios para el acceso al subsidio de asistencia técnica siguiendo lo establecido en la Ley 1876 de 2017, que creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria –SNIA–; realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria; y desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria.

La adopción de estos cuatro Planes contribuye al cumplimiento de aspectos relevantes de la RRI y a organizar la actuación sectorial alrededor de los criterios que el A.F establece para cada uno de los PNRRI. El A.F. (1.3) establece que se debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los primeros cinco años de su vigencia. Posterior a la adopción de los faltantes (salud y alimentación) que cuentan con cierre técnico, como lo ha mencionado esta ST anteriormente, es necesario que para el conjunto de los PNRRI se desarrolle una implementación articulada y conjunta entre estos planes, los PATR y las HRU de cada una de las subregiones PDET, también estableciendo metas precisas para las demás zonas rurales del país.

2.3. Enfoque étnico

En el proceso de construcción de los PATR se contó con espacios diferenciados para las autoridades étnicas en los cuales participaron 715 Cabildos o Resguardos Indígenas y 517 Consejos Comunitarios y 1.232 actores étnicos (CPEC, 2022a, p. 58), participación que se materializó en la construcción de 8.381 iniciativas propias étnicas que representan el 25% del total de las iniciativas PDET.

Luego de cinco años de implementación del A.F., el nivel de avance en la gestión de dichas iniciativas es bajo, sólo el 7% de las iniciativas propias étnicas cuenta con ruta de implementación activa vinculada a proyectos (CPEC, 2022c). Por otro lado, dentro de lo que fue incluido en los Planes de Desarrollo Territorial sólo el 15% corresponde a iniciativas propias étnicas y lo que fue incluido en planes de trabajo 2022-2023 por parte de la ART para la movilización de iniciativas sólo corresponde al 8% de las iniciativas propias étnicas (CPEC, 2022a, p. 60).

Por otro lado, la ST observa como un avance importante, en el marco del cumplimiento del capítulo étnico del A.F. (6.2.3) y el capítulo 2 del Decreto 893 de 2017, la proyección de concertar 15 Lineamientos Técnicos Operativos –LTO– (no se incluyó la subregión del sur de Bolívar)²¹ el cual será el instrumento principal de diálogo para la garantía de la participación activa y efectiva de las autoridades étnicas frente a la implementación y el seguimiento a las iniciativas que tengan un impacto étnico. Así, a 31 de enero de 2022, entre el 2019 y el 2021 se han concertado 13 LTO²² y, con ellos, unas Mesas de Concertación Interétnica PDET. Se observa que estos espacios tienen un potencial importante en el diálogo interétnico e intraétnico en el marco de la implementación del PDET, el cual también podría aportar al proceso de reconciliación y prevención de la discriminación estructural que aún existe en el país y que se evidencia en los rezagos de garantía de derechos para esta población.

²¹ La ST identificó la exclusión de las personas étnicas que viven por fuera de los territorios colectivos e identificó la necesidad de tener en cuenta la diversidad étnica en los territorios que no cuentan con Resguardos Indígenas y/o Consejos Comunitarios. Este es el caso del Sur de Bolívar, por ejemplo, donde no hay territorios colectivos y no se realizó un proceso especial de consulta. No obstante, el 22% de la población de los municipios priorizados de esta región pertenece a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. En San Pablo, por ejemplo, el 74% de la población se autorreconoce como afrocolombiana y en Arenal el 41,5%. También en Catatumbo se ha alertado sobre discriminación contra las comunidades afrocolombianas sin territorios colectivos (STCVI, 2021d, p. 24).

²² Sierra Nevada – Perijá (2019); Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Sur de Tolima y Arauca (2020); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Urabá Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (2021) (CPEC, 2022a, p.59).

Sin embargo, la ST observa un retraso en la creación de los Mecanismos Especiales de Consulta –MEC– (A.F. 6.2.3b y Decreto 893 de 2017, capítulo 2) lo anterior, teniendo en cuenta que la implementación inició antes de su creación, por lo que la participación efectiva de las autoridades étnicas mediante este mecanismo ha sido parcial. Así, la ST señala que es necesario dar cumplimiento prioritario a la creación e implementación de las instancias que aún faltan por concertar. Por otro lado, la ST observa que el MEC tiene el potencial de posicionar la movilización de iniciativas con etiqueta propia étnica aprovechando las instancias que ya están creadas, aunque como oportunidad de mejoramiento se resalta la necesidad de fortalecer las capacidades de las autoridades étnicas que componen los diferentes MEC para un seguimiento y veeduría efectiva de la implementación del PDET étnico.

En relación con los PNRRI expedidos en el periodo considerado en este informe, de acuerdo con su documento de adopción, la zonificación ambiental indicativa para las zonas PDET no incluyó los territorios étnicos como garantía del ejercicio de la autonomía, gobierno propio y formas de planeación y ordenamiento del territorio propias; asumiendo que son zonas con decisión previa de ordenamiento, como lo indicaba el PMI. No obstante, los grupos étnicos sí se consideran en la estrategia de participación en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental. En todo caso, frente a la participación de grupos étnicos en su elaboración, la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia –IEANPE– (2021, p. 61) manifestó que “no se tiene noticias de los mecanismos de socialización e implementación que permitan conocer a los Pueblos Étnicos sus alcances”. Tampoco existe en SIPO 2.0 ficha técnica del indicador “Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que en su implementación contaron con participación, concertación y/o consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, de conformidad con la normatividad legal vigente” que permita valorar su cumplimiento, aunque en el Plan se indica que se entregó a esta Instancia la información cartográfica y documental del plan mediante comunicación en octubre de 2020 que puede servir como insumo en la formulación de instrumentos de ordenamiento propio.

Igualmente, el Plan de Formalización Masiva establece una estrategia de construcción de planes de atención con las instancias nacionales representativas de las comunidades étnicas para resolver los rezagos en las solicitudes de constitución y ampliación de resguardos indígenas, particularmente en los departamentos de Amazonas, Nariño, Meta, Atlántico, Putumayo y Chocó y de constitución de territorios colectivos para comunidades negras, concentrados principalmente en los departamentos de Cauca, Cesar, Valle del Cauca y Chocó. Finalmente, el Plan de Asistencia Técnica incorpora la Ruta Étnica del Plan Nacional de Semillas, a cargo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria –Agrosavia–, el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA– y el SENA que busca a través de un

proceso diferenciado la construcción de hojas de ruta que articulen planes de vida con protocolos bioculturales.

2.4. Enfoque de género

Del universo total de las iniciativas del PATR, el 14% cuenta con etiqueta de género y mujer rural. Frente a las iniciativas que se encuentran con ruta de implementación activa con proyectos de inversión sólo se han movilizado el 11% con etiqueta de género y frente a la inclusión de las iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territorial el 16% corresponde a iniciativas de género. Para la vigencia 2022-2023 en los planes de trabajo de la ART fueron incluidas 791 iniciativas correspondientes al 17% de iniciativas asociadas a este enfoque.

Como se ha venido afirmando, el avance en la implementación relacionado con el enfoque de género sigue siendo muy bajo. Por su parte, la Procuraduría le ha recomendado a la ART ampliar el enfoque de género con una estrategia de transversalización en la implementación que garantice un impacto integral en todos los pilares del PDET²³. Por último, también ha sido planteado una limitación en el acceso a herramientas de información y a los espacios de participación para las mujeres, en tanto en varias ocasiones los tecnicismos usados por la ART son excluyentes para las comunidades y generan aún más retos para las mujeres, quienes a lo largo de la implementación del PDET han venido disminuyendo su participación (PGN, 2021c)²⁴.

26

Finalmente, entre los PNRRRI adoptados, se incluyó la estrategia de promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género que implica fortalecer la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural al interior de la ANT, el desarrollo de medidas afirmativas como la convocatoria diferenciada para mujeres, el uso de instrumentos que permitan la recolección desagregada de datos

²³ Además de las cifras, según una investigación realizada por Sisma Mujer y el CINEP/PPP (2022) en la cual se trabajó con mujeres de algunas subregiones PDET, hay otras dimensiones de carácter cualitativo que deberían ser tomadas en cuenta para mejorar este enfoque en la implementación, tales como: en los hallazgos de la investigación se resaltó que la participación real de las mujeres en la implementación del PDET se ha limitado a pilares que tradicionalmente han sido feminizados; por otro lado, al hacer la revisión de las iniciativas PDET con marcación de género, se evidenció que hay una utilización inadecuada de la etiqueta y se planteó la posibilidad de ampliar la comprensión e incluir la perspectiva en otras iniciativas en las que se pueda tener impacto para las mujeres.

²⁴ (i) Los tecnicismos propios de la ART, que resultan poco aprehensibles para las comunidades y generan retos para las mujeres en el posicionamiento de sus necesidades tal y como ellas las expresan; (ii) las dificultades para la identificación de las autoridades e instituciones que tienen responsabilidad frente a los PDET a nivel subregional, municipal y veredal, que en el caso de las mujeres conlleva a la dificultad en el seguimiento y veeduría sobre las iniciativas que materializan el enfoque de género; (iii) La falta de identificación de los espacios de participación frente a las iniciativas PATR, así como la exclusión de las mujeres y sus agendas en los mismos; y (iv) la dificultad que reviste el acceso mismo a la información pública, incluso mediante la página web de la ART (Sisma mujer, CINEP/PPP, 2022, p. 32).

por sexo, la generación de datos de las necesidades de titulación de mujeres y la realización de jornadas comunitarias sobre economía del cuidado, los derechos sobre la tierra para las mujeres y el reconocimiento, y la generación de espacios de sensibilización y capacitación interna sobre género y economía del cuidado con funcionarios y funcionarias.

En materia de educación rural, el principal indicador de género es “Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada”. El Plan Especial incluye seis líneas de trabajo alrededor del cumplimiento de este indicador²⁵. Así mismo, se incluyó en el Plan de Asistencia Técnica la construcción de lineamientos por parte de la Dirección de Mujer Rural del MADR para fortalecer la participación de la mujer rural en el servicio de asistencia técnica y extensión agropecuaria; la formación de extensionistas agropecuarias y rurales a cargo del SENA y la inclusión de las productoras beneficiadas en los sistemas de información respectivos.

3. Conclusión

En la implementación de los PDET, para el periodo analizado, se continuó con el desarrollo de las estrategias para la materialización de las iniciativas resultantes del proceso participativo. En el corto plazo, la estrategia Nación Territorio ha buscado articular las acciones del gobierno nacional con la institucionalidad local, junto con otros actores estratégicos como cooperación internacional y empresa privada. En esta estrategia, a través de sesiones institucionales y mesas de impulso y bilaterales, se alcanzó la inclusión de 11.913 iniciativas en los Planes de Desarrollo del nivel territorial, no obstante, existe una dificultad en relación con la participación

²⁵ 1. Incorporar en los procesos de formación y acompañamiento que lidera el Ministerio dirigidos a educadores de establecimientos educativos oficiales, las competencias socioemocionales y ciudadanas para promover la participación de niñas y jóvenes en entornos escolares y los derechos humanos sexuales y reproductivos. 2. Promoción de estrategias de divulgación que destacan los aportes de las mujeres a la construcción de la nación y de las metas educativas. 3. Desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional que además de concebir la orientación como un proceso de interacción permanente con el entorno social, político, cultural y económico en el que se desenvuelve el estudiante, permita contribuir a superar las creencias e imaginarios alrededor de los estereotipos de género y a las ocupaciones, específicamente las relacionadas con áreas de Ciencia, Tecnologías, Ingenierías, Matemáticas. 4. Trabajar en la definición de lineamientos para que las Instituciones de Educación Superior promuevan procesos de equidad, a partir de lo planteado en el documento “enfoque e identidades de género para los lineamientos de la política de educación superior inclusiva”. 5. Fortalecer las estrategias de financiación para el acceso a educación superior a través de Programas de Acceso y Excelencia a la Educación Superior como Generación E, que busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual. 6. Construir un plan de Mentorías para jóvenes rurales como estrategia de permanencia en la educación superior.

de comunidades y organizaciones en estos espacios y tampoco ha significado un mayor ritmo de implementación de las iniciativas.

A 30 de abril de 2022 se han movilizado a través de proyectos de inversión el 21% del total de iniciativas, porcentaje que sigue siendo bajo, particularmente para aquellas consideradas como de género y étnicas. Del número de iniciativas movilizadas existe un desbalance entre pilares, siendo el de *Infraestructura y Adecuación de tierras* el de mayor actividad con el 73% del total de iniciativas movilizadas. De la misma forma, existe un desbalance entre subregiones, entre las que destacan como más rezagadas Pacífico Medio y Arauca. Del total de iniciativas movilizadas el 30% de los proyectos se encuentran terminados y el 17% en ejecución, mientras que el 45% se encuentran estructurados, pero sin fuente de financiación.

En el periodo analizado, se concluyeron ocho HRU, para un total de 15, faltando la correspondiente a Pacífico Medio; con ello, subsiste la desarticulación con otros instrumentos de política pública como los PNRRI. Sobre las iniciativas, hasta ahora priorizadas por este instrumento solo un 18% cuenta con ruta de implementación activa a través de un proyecto de inversión. Con respecto a las fuentes y mecanismos de financiación de la implementación del PDET, la principal ha sido el Sistema General de Regalías, con un 46% de la inversión, mientras que el Trazador Presupuestal del Presupuesto General de la Nación ha movilizado el 33% de los recursos, a través de Obras PDET el 3% y a través de OXI el 5% de los recursos.

La ST identificó tres retos fundamentales en la implementación de los **PDET**: ampliar la participación de las comunidades y organizaciones en el desarrollo de las estrategias de materialización de iniciativas; superar el desbalance entre pilares en la estructuración de proyectos y entre regiones y articular la implementación de las iniciativas con los PNRRI. Con estas consideraciones, para la ST **este subtema se encuentra en implementación, a tiempo y en correspondencia parcial con el A.F.**

En relación con los **PNRRI**, actualmente ya se cuenta con 14 de los 16 Planes establecidos por el A.F. Los cuatro PNRRI sobre formalización masiva, educación rural, asistencia técnica y zonificación ambiental, se ajustan en términos generales a los criterios planteados para cada uno de ellos en el A.F}; no obstante, el último se circunscribe únicamente a las subregiones PDET, por lo que es necesario ampliar este ejercicio a todo el país. Con la adopción de los dos Planes faltantes, acelerar la implementación de todos es un reto importante, buscando la articulación con los PATR y las HRU. Para la ST **este subtema está en implementación, con retrasos y en parcial correspondencia con el A.F.**

4. Oportunidades de mejoramiento

- La ST considera urgente y prioritario recuperar el énfasis comunitario y participativo que identificó a los PDET en su etapa de diseño. Fortalecer la participación para las fases de implementación y ejecución en donde sean incluidas de manera activa y efectiva a las comunidades y a las autoridades étnicas en los diálogos interinstitucionales creados en la estrategia Nación Territorio. Con ello se podrá contar con la visión comunitaria de la implementación de las iniciativas. La noción de participación no se ha de quedar en un simple escenario de transmisión de información. Asimismo, esta es una oportunidad para el nuevo Gobierno para retomar y restablecer la confianza de las comunidades hacia los PATR y de acuerdo a los cinco años de implementación -según los artículos 4º y 5º del Decreto 893 de 2017-.
- La ST resalta como una oportunidad de mejora la creación de la arquitectura institucional para la implementación del PDET y las estrategias de planeación puestas sobre la marcha que son una base para las acciones del nuevo gobierno. La ST observa la importancia de revisar el ritmo en el que va la implementación, el impacto de las estrategias y el énfasis que se ha puesto en pilares. Asimismo, se identifica como prioritario balancear los esfuerzos entre las subregiones PDET y acelerar la implementación de iniciativas de pilares, en especial, pilares como: Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso del Suelo; el Derecho a la Alimentación y el de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, que se encuentran rezagados.
- Dentro de los retos para el próximo Gobierno se encuentra la gestión para la implementación de aquellas iniciativas asociadas a proyectos, incluidas en los Planes de Desarrollo Territorial y el fortalecimiento con la institucionalidad local para su movilización. En el mismo sentido, para continuar con el avance del PDET y asegurar recursos para su movilización, la ST considera necesario la inclusión del PDET en el Plan Nacional de Desarrollo del próximo Gobierno de manera que se robustezca su financiamiento, pues un gran número de proyectos se encuentran estructurados, pero sin financiamiento; así mismo poner énfasis en la estrategia de estructuración para aquellas iniciativas que aún no cuentan con rutas de implementación activadas.
- La financiación de los PDET será uno de los desafíos más importantes para el nuevo Gobierno, ya que a la fecha el avance va a un ritmo lento en proporción al número de iniciativas movilizadas y los años de implementación y se han invertido una cantidad considerable de recursos por medio del OCAD PAZ. Los próximos Gobiernos no tendrán la posibilidad de hacer el adelanto presupuestal ya que este se limitó hasta el 2022 y este mecanismo a pesar de que seguirá existiendo es probable que no cuente con la misma liquidez.

- Por otro lado, la ST observa con preocupación la efectividad del control sobre el destino y manejo de los dineros que han sido asignados mediante el OCAD PAZ. Recientemente, en una investigación de un medio de comunicación nacional²⁶ se desató noticiosamente la presunta corrupción detrás de la aprobación de los proyectos del OCAD PAZ, en donde estarían implicados altos funcionarios de diferentes entidades del Gobierno, entes de control y políticos por cobro de porcentajes sobre los dineros asignados. Ante esto la ST considera prioritario y urgente que el Gobierno entrante ponga los esfuerzos necesarios para esclarecer lo sucedido, contribuya al fortalecimiento y transparencia de los entes de control y revalúe los reglamentos y procedimientos existentes en los mecanismos donde se toman decisiones sobre los recursos para la paz.
- La ST ve necesario articular los esfuerzos y expectativas generadas en el ejercicio de planeación en Hoja de Ruta con toda la oferta institucional, para que las necesidades planteadas por las comunidades en dicho ejercicio puedan ser tomadas en cuenta y mantener la confianza creada en los PDET. También se observa la urgencia de cerrar el proceso de HRU con la subregión de Pacífico Medio.
- Frente a la información disponible en la nueva plataforma de la ART –Central PDET– la ST resalta que es un avance para ofrecer información oficial, clara y oportuna al público. Sin embargo, al navegar la información se observaron algunas inconsistencias especialmente en lo relacionado con las inversiones.
- La ST reitera la necesidad de adoptar los PNRRRI faltantes, articulando las estrategias de todos a la implementación de los PDET y asegurando su inclusión en el PND 2022-2026 y la asignación de presupuesto adecuado para su implementación atendiendo los objetivos y criterios dispuestos para cada uno de ellos en el A.F.

²⁶ “Luego de seis meses de investigación, Mañanas Blu, cuando Colombia está al aire, pudo establecer que mientras Luis Alberto Rodríguez estuvo al frente de la Dirección Nacional de Planeación, funcionarios de esta entidad y de la Contraloría General, así como congresistas, la mayoría del partido conservador; mandatarios locales y contratistas, habrían creado un entramado de corrupción para quedarse con aproximadamente el 12 % de los recursos que aprueba el *Ocad-paz* (...) Solo entre junio y diciembre de 2021, cuando se dio vía libre a 355 proyectos, las coimas habrían podido ascender a 500.000 millones de pesos (Nohra S. & Santos V., 2022).

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2022a). *Central PDET*. Plataforma de visualización de datos. Última consulta 28/06/2022. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co>

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2022b). *Informe de rendición de cuentas vigencia 2021*, 10 de mayo (2022). Recuperado de: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=580961907332569

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2022a). *Estabilización en los municipios PDET. Febrero 2022*.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2022b). *Informe de resultados de paz con legalidad. Agosto 2018- marzo 2022, 43 meses*.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2022c). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 27 de mayo 2022*.

Corporación Sisma Mujer y Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/PPP (2022). *Experiencias y narrativas de las Mujeres Líderesas y Defensoras de Chocó, Nariño, Antioquia y Cauca, en la implementación de los PDET*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2022). *Pobreza multidimensional en municipios PDET 2021*. Comunicado de prensa. Recuperado el 6 de junio de 2022: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comu_IPM_PDET_2021.pdf

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2022). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional 30 de junio 2022*.

Fundación Ideas para la Paz -FIP- (2022). *El dilema de los PDET ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo? Junio 2022*.

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

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (2021). *Resolución 0382, “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.*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (2022). *Resolución 0132, “ Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final”.*

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS– (2021). *Resolución 0168, ““Por la cual se adopta el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz”.*

Ministerio de Educación Nacional –MEN– (2021). *Resolución 021598, “Por medio de la cual se adopta el Plan Especial de Educación Rural (PEER) en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.*

Nohra S. & Santos V. (2022). *Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos de Ocad Paz.* Bluradio. Recuperado el 30 de junio de 2022 en: <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2021a). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz Abril 2020 – Marzo 2021.*

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2021b). *Informe Final Capítulo étnico 2020 a agosto de 2021.*

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2021c). *Informe sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, diciembre 2021.*

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Recuperado de: <https://www.fao.org/director-general/news/news-article/es/c/1476483/>*

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2021a). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* CINEP-CERAC.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2021b). *Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* CINEP-CERAC.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2021c).
Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2021d).
Segundo informe de verificación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2022).
Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en las 16 Zonas PDET. CINEP-CERAC.

Punto 2 – Participación Política

1. Introducción

El punto dos del A.F. reconoce la ampliación de la participación ciudadana como pilar fundamental para la construcción de paz. Con la pluralidad de voces y visiones sobre los temas de interés en la sociedad, este punto busca enriquecer la deliberación y el debate, robustecer la institucionalidad y promover la superación del uso de la violencia y las armas debido a la exclusión política. Para avanzar en ello el punto de Participación Política establece tres temas principales: (2.1.) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos que surjan, (2.2.) Mecanismos democráticos de participación ciudadana y (2.3.) Medidas efectivas para promover la participación política incluyendo a la población más vulnerable. De manera transversal, el punto dos reconoce que las mujeres han enfrentado mayores obstáculos institucionales y sociales para el ejercicio de la participación política, por lo cual dispone medidas especiales con el enfoque de género.

Estos tres temas se dividen en 14 subtemas que se reflejan parcialmente en 86 indicadores del Plan Marco de Implementación. Los subtemas desarrollan mecanismos y medidas de vital importancia para la apertura democrática y para la efectiva implementación transversal del A.F. Algunos mecanismos son las garantías de seguridad, el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, la garantía del derecho a la protesta pacífica, el control y la veeduría ciudadana, la promoción del acceso al sistema político, la reforma al régimen y organización electoral y la representación política de las poblaciones y zonas más afectadas por el conflicto.

34

A pesar de la relevancia de estas medidas para la construcción de paz y el robustecimiento de la democracia, este punto sigue siendo el que registra menos avances. Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– hasta el momento se ha registrado un progreso del 41.18% en los 86 indicadores; en contraste con un 58.36% correspondiente al punto uno del A.F., 67.16% en el punto tres, 58.59% en el punto cuatro, 56.22% en el punto cinco y 71.19% en el punto seis. Según el barómetro del Instituto Kroc, el 28% de las disposiciones del Punto 2 se encuentran sin dar inicio, 45% apenas muestran un estado mínimo de implementación, 14% se encuentran en estado intermedio y en solo el 14% se observa un nivel completo de realización (Instituto Kroc, 2022b).

Con base en el ejercicio de verificación desarrollado por esta ST se encuentra que existen controversias y retrasos en la ejecución del Punto 2 aun cuando se han presentado avances como la promulgación del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), la reglamentación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– (Decreto ley 895 de 2017), la reactivación del Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia y la reactivación de los Consejos Territoriales de

Paz y Convivencia (Decreto ley 885 de 2017), así como la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz –CTEP– (Acto legislativo 02 de 2021). Algunos de estos avances han atravesado problemas en su materialización y otras medidas no han iniciado o tenido desarrollos, como lo relativo a la reforma y el régimen de la organización electoral, el fortalecimiento de la planeación democrática participativa y las garantías para el derecho a la manifestación pacífica.

En consecuencia, la ST en este informe definió como prioridad temática las garantías de seguridad para el ejercicio de la participación política por su especial importancia para la implementación integral del A.F. y la consolidación de la paz, así como para el buen funcionamiento del sistema político electoral y en consecuencia para la garantía de la representación política de las poblaciones y zonas más afectadas por el conflicto. De esta manera, se presenta un balance del estado del subtema (2.1.2) proseguido de un análisis de la implementación de las CTEP (2.3.6).

2. Análisis

2.1. Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política

En materia de garantías de seguridad el punto dos establece el SISEP. Según el A.F. este sistema parte de una concepción de la seguridad como valor democrático con perspectiva humanista, cuya base es el respeto, la defensa y la promoción de los derechos humanos para brindar mayores garantías a la participación política y aportar en la promoción de un contexto de convivencia y reconciliación. El SISEP fue creado por medio del Decreto Ley 895 de 2017, sus principios estuvieron en concordancia con lo estipulado en el A.F. De tal manera, el marco normativo propendió por el fomento de la tolerancia, la convivencia y el respeto a la libertad de opinión y pensamiento con el fin de fortalecer la democracia; por lo cual debería determinar mecanismos para garantizar la integridad de los liderazgos sociales, excombatientes y brindar garantías de no repetición.

En concordancia con el A.F. el decreto determinó cuatro elementos del sistema: (i) la adecuación normativa, que incluye la creación de una Instancia de Alto Nivel; (ii) la prevención, que consiste en el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y mecanismos preventivos con enfoque territorial y de género; (iii) la protección, que determina programas para firmantes del acuerdo, organizaciones políticas en oposición y de carácter colectivo y (iv) la evaluación y seguimiento, compuesta por un Sistema de Planeación Información y Monitoreo Interinstitucional y una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema. Por otro lado, son siete las instancias que componen el Sistema: (i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; (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.

Para comprender los avances en la implementación en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política es fundamental analizar cuál es el estado de cada una de estas instancias.

2.1.1. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–

La CNGS fue creada mediante el Decreto Ley 154 de 2017 con el objetivo de diseñar y hacer seguimiento, en concordancia con lo estipulado en el A.F., a la política pública sobre desmantelamiento de las organizaciones y conductas que atenten contra liderazgos, defensores de derechos humanos, movimientos sociales y personas que participen en la implementación del A.F. Para tal fin la Comisión es integrada por el Presidente de la República, el Ministro de Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, el Procurador, el director de la Unidad Especial de Investigación, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, tres expertos reconocidos en la materia y dos delegados de plataformas de derechos humanos. Para la CNGS se determinó que podría crear comisiones técnicas y que contaría con una Secretaría Técnica, la cual quedó en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–. Dicha Secretaría es la encargada de convocar la comisión cuya periodicidad de reuniones debe ser por lo menos una vez al mes.

36

Desde su conformación, hasta la fecha, la CNGS ha sesionado en plenaria en 7 ocasiones y ha adelantado 75 sesiones de las cuales 11 fueron territoriales, 36 étnicas y de género, 27 técnicas y 1 de la subcomisión técnica (OACP, 2022). A pesar del significativo número de sesiones y los esfuerzos realizados desde la Comisión para la transversalización del enfoque de género, es preocupante que solo el 8.53% de las sesiones sean plenarias, que no se presenten avances en el diseño y seguimiento de la política pública correspondiente y que su reglamento haya sido adoptado cinco años después de su puesta en marcha, el 7 de marzo de 2022 (CPEC, 2022b; Misión de Verificación ONU, 2022; OACP, 2022).

La ST ve con preocupación la falta de convocatoria y dinamismo que se ha dado a esta instancia, pues su séptima sesión plenaria se llevó a cabo casi un año después de su última reunión y fue el resultado de una audiencia desarrollada por la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, en la cual se ordenó a la OACP hacer la convocatoria para que se discutiera y definiera el reglamento. Como resultado, la audiencia la JEP ordenó a la Procuraduría General adelantar investigaciones disciplinarias sobre las omisiones que retrasaron cinco años la promulgación del reglamento (Misión de Verificación ONU, 2022).

Los limitados desarrollos de la CNGS no solo son el resultado de la falta de convocatoria y dinamismo que se le ha brindado, pues también la Comisión ha adolecido de problemas de acción colectiva entre los integrantes de la sociedad civil

y el Gobierno Nacional (ST, 2021). Se espera que con la reciente aprobación del reglamento las partes integrantes dinamicen el funcionamiento de la instancia y avancen en materia de sus funciones.

Por último, es importante señalar que el reglamento interno adoptado por la Comisión, según la OACP (2022), se nutrió de los comentarios realizados en las sesiones temáticas de género. De igual forma la ST resalta que a partir de las sesiones temáticas de género, con participación de Gpaz y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, se elaboró un documento diagnóstico de género como marco orientador para el plan de acción y la política de desmantelamiento de organizaciones criminales objeto de la Comisión²⁷.

2.1.2. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño

El A.F. establece que se creará esta Comisión para hacer seguimiento y evaluación a los avances en el desmantelamiento de las organizaciones criminales que atenten y amenacen el ejercicio de la participación política. Dicha comisión debería presentar un informe anual con recomendaciones y ajustes para el sistema y la garantía del derecho a la participación con base en el trabajo del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo interinstitucional donde deberían participar representantes de los partidos y movimientos políticos.

A pesar de que la OACP informó a la Procuraduría General de la Nación que para el 2020 esta instancia estaría en funcionamiento (Procuraduría General de la Nación, 2021), a la fecha la Comisión y el Sistema de Planeación Información y Monitoreo no se encuentran en funcionamiento. La CPEC (2022b) y la OACP (2022) indican que se ha avanzado en la aprobación del documento final de la propuesta de sus lineamientos con la inclusión del enfoque étnico y de género. No obstante, la ST no conoce la propuesta de lineamientos y tampoco de qué manera se incorporan dichos enfoques.

37

²⁷ Del diagnóstico se deriva: (i). Reconocer a las mujeres y personas con orientación sexual y de género diversa como sujetos especiales de protección (ii). Promover representación y participación de mujeres en materia de desmantelamiento (iii). Abordar participación de mujeres como integrantes de organizaciones criminales (iv). Acciones de desmantelamiento de organizaciones responsables de explotación sexual (v). Fortalecer mecanismo de acceso a justicia para víctimas mujeres y personas con orientación sexual diversa (vi). Identificar patrones delictivos de organizaciones criminales en lo relativo a violencias basadas en género (vii). Analizar violencia sexual como mecanismo de control territorial (viii) Abordar desigualdades económicas, históricas y sociales de las mujeres (ix). Prevenir estigmatización contra mujeres y personas de orientaciones diversas (x) identificar modus operandi de organizaciones criminales (xi). Fortalecer alertas tempranas y estrategias de prevención de violencias basadas en género (xii). Integrar el componente de la ruralidad da las acciones con base en el enfoque de género (xiii) En las rutas de sometimiento y desmovilización brindar atención diferencial a partir del enfoque de género.

2.1.3. Comité de Impulso a las Investigaciones

Según el A.F. este Comité se pondría en marcha para la investigación de delitos contra quienes ejercen la participación política, la oposición, los liderazgos de organizaciones sociales y defensores y defensoras de derechos humanos teniendo en cuenta factores especiales para mujeres y población LGBTI.

Para su puesta en marcha, desde el año 2020 hasta la fecha se desarrollaron ocho sesiones de trabajo a cargo de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel con participación de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la CPEC. El objetivo de estas sesiones es la definición de los lineamientos y el plan de trabajo para el funcionamiento del Comité. Según información consignada en el SIPO en su última sesión, el 30 de marzo del 2022, se señala la proyección de una reunión entre la Secretaría Técnica, la Fiscalía y el Departamento Nacional de Planeación para la identificación de indicadores para el Comité; de igual forma se indica que la Fiscalía está encargada de desarrollar una resolución para su puesta en marcha.

En información remitida por la OACP (2022) se afirma que la Fiscalía General de la Nación emitió la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022, mediante la cual se creó al interior de la Fiscalía el “Comité de Impulso a las investigaciones por los delitos cometidos en contra de quienes desarrollan la participación política y, especialmente contra quienes ejercen el derecho fundamental consagrado en el artículo 112 de la Constitución, así como personas defensoras de derechos humanos”. La ST no logró tener acceso a la resolución mencionada debido a que no se encuentra publicada en la sección de normatividad de la página de la Fiscalía y por limitaciones temporales; sin embargo, se espera que con dicha resolución se dinamice el funcionamiento de esta instancia.

Tabla 1. Sesiones para puesta en marcha del Comité de Impulso a las Investigaciones

Fecha	Avances y objeto de sesión
6 de mayo 2020	Instalación del Comité en la que participó la Fiscalía General de la Nación, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. La OACP como delegado Presidencial activó el Comité de Impulso a las investigaciones donde se explicó su objeto y propósito, y se delegó a un equipo técnico para la elaboración de un reglamento, los insumos y planes de trabajo necesarios para dinamizar dicha Instancia.
8 de septiembre 2020	Se presentó el borrador del reglamento del Comité propuesto desde la Secretaría Técnica y se presentaron comentarios preliminares al plan de trabajo del Comité.

28 de septiembre 2020	Se discutió la propuesta de reglamento.
2 de octubre 2020	Sesión de verificación de competencias para la dinamización del Comité.
11 de diciembre 2020	Fiscalía General de la Nación presentó propuesta de funcionamiento para el Comité de Impulso a las Investigaciones.
13 de mayo 2021	Delimitación de población objeto y criterios de priorización de casos
28 de septiembre 2021	Articular y dinamizar la puesta en marcha de esta Instancia con el fin de aclarar y definir el funcionamiento.
30 de marzo 2022	Articular y dinamizar la puesta en marcha de esta Instancia con el fin de aclarar y definir el funcionamiento.

Fuente: OACP, 2022

2.1.4. Programas de protección

a. Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios

Este programa fue creado mediante el Decreto 660 de 2018. Su objetivo es adoptar medidas de prevención que identifiquen factores de riesgo ante el derecho a la vida, la libertad e integridad de las comunidades, liderazgos y organizaciones en sus territorios teniendo en cuenta los riesgos particulares de las mujeres. De tal manera, propende por la adopción de medidas para fortalecer la denuncia de las organizaciones en los territorios, la reconciliación y la convivencia a través de la construcción de confianza entre instituciones públicas y comunidades; especialmente aquellas que han sido excluidas como las comunidades étnicas, LGBTI o las mujeres, así como la adopción de medidas de seguridad y protección. Para ello el programa cuenta con cuatro componentes: (i) Medidas integrales de prevención, seguridad y protección; (ii) Promotores y promotoras comunitarias de paz y convivencia; (iii) Protocolo de protección para territorios rurales y (iv) Apoyo a la actividad de denuncia.

A pesar de contar con algunos desarrollos, a la fecha este programa no presenta ficha técnica ni registro de avances en el SIPO, lo cual dificulta el acceso a la información y la transparencia democrática. La información disponible da cuenta que desde el año 2018 se definieron 4 proyectos pilotos²⁸; se adelantaron 6 procesos de asistencia a organizaciones²⁹; se desarrollaron 3 procesos de diagnóstico de

²⁸ (i). Comunidad de San Pedrito (San José de Uré - Córdoba) (ii). Asodebona (Guapi - Cauca) (iii). Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (Tumaco - Nariño) (iv). JAC casco Urbano del municipio del Tarra (Norte de Santander).

²⁹ (i). Marcha Patriótica (ii). Ruta Pacífica de Mujeres (iii). Fedejuntas (Meta) (iv). Jac de Fedejuntas Cúcuta (v). Jac de Fedejunta Valle del Cauca (vi). Ordeurca.

riesgo³⁰ y el comité de medidas integrales de prevención, seguridad y protección avanzó en acciones de fortalecimiento comunitario con 7 organizaciones³¹ (Mininterior, 2022; Secretaría Técnica, 2021). Según información remitida por el Ministerio de Interior (2022) se viene desarrollando asistencia y acompañamiento a 20 organizaciones, sin embargo, el gabinete no menciona cuales son estas organizaciones y si son las mismas objeto de los planes piloto, de asistencia y del comité de medidas de prevención ya referenciadas.

En lo relativo al componente de promotores y promotoras comunitarias de paz, el Ministerio de Interior indicó a la Procuraduría General de la Nación que se habían capacitado 195 promotores (Procuraduría General de la Nación, 2021). En información remitida a la ST, el Gabinete señala que el proceso de formación de promotores y promotoras priorizó 7 departamentos y tuvo como resultado 83 promotores de los cuales 46 fueron mujeres (MinInterior, 2022). Estos promotores se inscribieron al programa de manera voluntaria y recibieron formación en Métodos alternativos de solución de conflictos, habilidades para solucionar conflictos para mejorar la convivencia comunitaria, derechos humanos, seguridad preventiva, rutas de prevención y autoprotección, normatividad y buenas prácticas ambientales (IBID).

A la fecha la ST no cuenta con información suficiente sobre cada uno de los procesos. Sin embargo, identificó que para los casos de Ascucor y Marcha Patriótica en el departamento de Córdoba se avanzó en el proceso de identificación de riesgos, construcción de diagnóstico y en la construcción del Plan Integral de Prevención. Ambos casos se encuentran en el proceso de concertación con la institucionalidad nacional y local, hasta el momento ambas organizaciones no han logrado llegar a consensos con la institucionalidad. Dos líderes sociales que han participado en estos procesos señalaron a la ST que a nivel local no se ha dado importancia al decreto 660 y por ende a los espacios de concertación para la concreción de las medidas colectivas de protección (Líder 1, 2022; Líder 2, 2022).

b. Programa de seguridad y protección con enfoque diferencial y de género para los miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición

En el artículo 30 del Estatuto de la Oposición y el artículo 16 del Decreto 895 de 2017 se determinan que, en el marco del SISEP, el Gobierno Nacional promulgará un programa de protección y seguridad con enfoque diferencial cuyo objeto es brindar garantías a miembros y directivos de organizaciones políticas declaradas en oposición. Este programa después de cinco años de la promulgación del Estatuto

³⁰ (i). Comunidad de Micoahumado (sur de Bolívar) (ii). Fundación Cordobexia (Córdoba) (iii). Fundación Mujer con Valor (Cauca)

³¹ (i). Asocpuertoasis (Putumayo) (ii). Ascucor (Córdoba) (iii). Movice (Valle) (iv). Afrodes (Valle) (v). Cospacc (Casanare) (vi). Cisbcsc (Bolívar) (vii). Excombatientes (Huila).

aún se encuentra en proceso de estructuración. Según información remitida por la OACP (2022) para la estructuración de este programa se desarrollaron dos sesiones el mes de noviembre del año 2020 con asistencia de partidos políticos, una con la Instancia de Alto Nivel y otra con el comité operativo de adecuación. La ST ve con preocupación que después de 5 años no se cuente con este programa y que los últimos esfuerzos referenciados para su promulgación daten de hace más de un año.

2.1.5. Instancia de Alto Nivel

Esta instancia fue reglamentada mediante el artículo 6 del Decreto Ley 895 de 2017 y tiene como propósito principal la implementación del SISEP, su articulación con partidos y movimientos, el seguimiento a las condiciones de seguridad, la definición de medidas y la coordinación interinstitucional para la puesta en marcha de programas de protección. Se evidencian falencias en las funciones de la Instancia a pesar de que ha presentado avances como la instalación del Comité Operativo de Mujer y Género, ha sesionado en 21 oportunidades y ha participado en el seguimiento de los procesos electorales con el Plan Ágora II para elecciones atípicas, de Congreso y Presidencia (Corporación Humanas, 2022; CPEC, 2022a, 2022b). El principal problema que identifica la ST es el escaso avance que ha presentado en la articulación del SISEP y, por ende, la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño.

2.1.6. El Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida

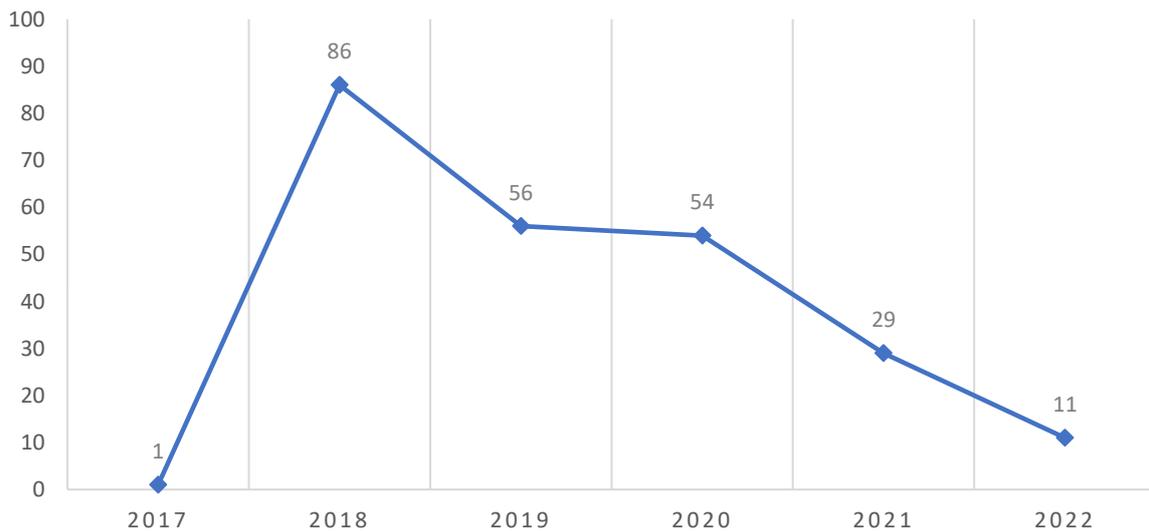
Esta instancia se reglamentó con el Decreto Ley 2124 de 2017 y se encuentra conformada por un componente de alerta temprana y uno de respuesta rápida. El primero está a cargo de la Defensoría del Pueblo y el segundo de la Comisión Intersectorial para la Respuesta a las Alertas Tempranas –CIPRAT– que es coordinada por el Ministerio de Interior. Su objeto es la prevención ante agresiones y vulneraciones a los derechos humanos, por lo cual debe hacer alertas con recomendaciones oportunas y articular respuestas preventivas para la mitigación de riesgos desde la institucionalidad, en los diferentes niveles a partir del orden nacional hasta el territorial.

Desde su puesta en marcha hasta mayo del año 2022 la Defensoría del Pueblo ha emitido 237 alertas, ha avanzado en la incorporación del enfoque de género y en la visibilización de los riesgos diferenciados para comunidades étnicas (Instituto Kroc, 2022a; Procuraduría General de la Nación, 2021). No obstante, la ST encuentra preocupante que no exista concordancia entre el número de alertas tempranas emitidas y la intensidad de las dinámicas violentas a nivel nacional, pues a pesar de la persistencia de las afectaciones por la violencia se ha venido reduciendo el número de alertas emitidas desde el año 2018 (Gráfica 1). Adicionalmente, la Defensoría no advirtió situaciones de riesgo en 122 municipios donde ocurrieron homicidios a defensores y defensoras de DDHH y liderazgos sociales (CODHES,

2022). Lo anterior señala serios problemas en la identificación de riesgos y serios problemas para el funcionamiento efectivo de la prevención. De hecho, 63 de las 220 alertas no cumplen con informe de seguimiento a las situaciones de riesgo.

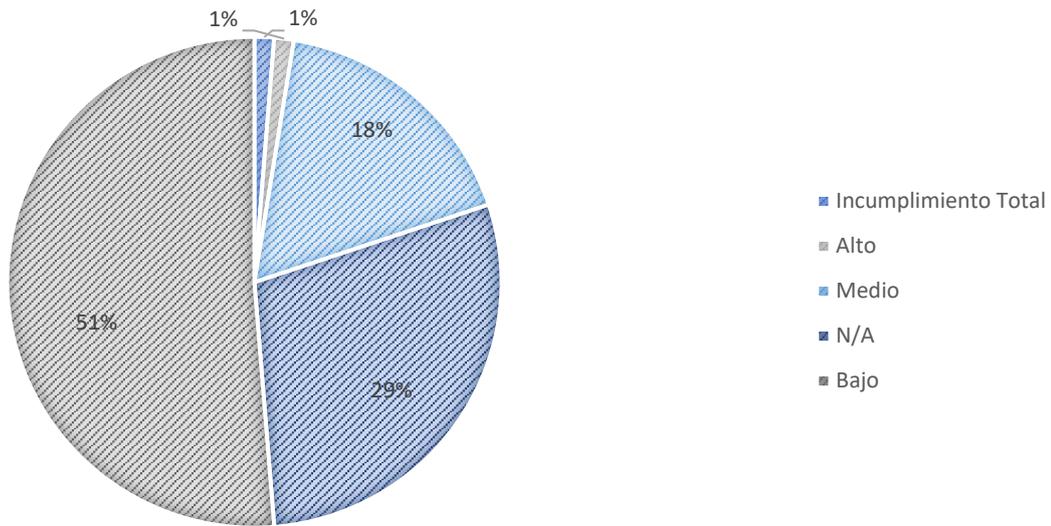
En lo relativo al funcionamiento de la CIPRAT, la Misión de Verificación de la ONU (2022) señala que la Comisión ha avanzado en una agenda para el seguimiento a las alertas. Sin embargo, como ha señalado la ST en sus informes previos se identifican falencias en la respuesta rápida y oportuna a las alertas. Se evidencia que la Comisión presenta problemas de coordinación con las entidades, principalmente debido a que estas brindan información limitada y no reportan los avances en la implementación de las recomendaciones hechas por la Defensoría (CODHES, 2022; Procuraduría General de la Nación, 2021). Según los informes de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, el cumplimiento a las recomendaciones realizadas en las alertas es catalogado como *bajo* en un 51%, *medio* en un 18% y *sin indicar* en el 25%. En relación con el bajo nivel de cumplimiento, la ST evidencia con preocupación que, de los 157 informes de seguimiento, en 68.78% de los casos se mantiene el riesgo de las alertas y en el 28.66% tienden a agravarse (Gráfica 2 y Gráfica 3).

Gráfica 1. Alertas Tempranas emitidas por año



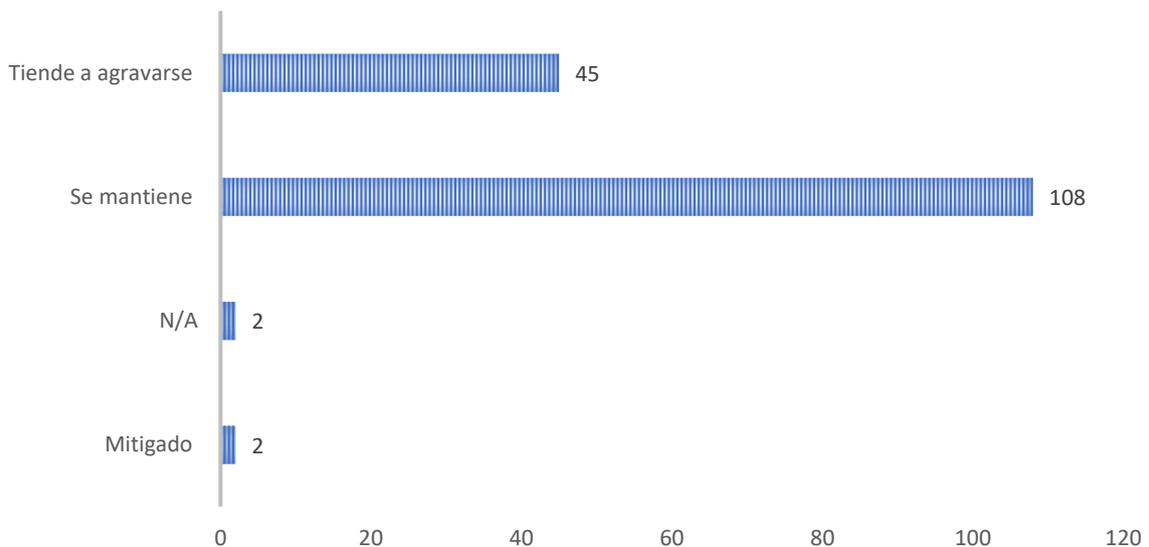
Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Gráfica 2. Cumplimiento a recomendaciones de Alertas Tempranas 2017-2021



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Gráfica 3. Evolución del riesgo según informes de seguimiento



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

A pesar de la promulgación del Decreto Ley que reglamenta el SISEP, existen retrasos significativos en su funcionamiento y en la conformación de algunas instancias. Lo anterior ha impedido que se dé una ejecución de carácter sistémico,

pues la falta de engranajes, los retrasos y falencias en sus instancias, no permiten el desarrollo de una efectiva articulación institucional para las garantías de seguridad.

Estas falencias en la implementación del SISEP se acompañan de una dispersión en las funciones institucionales para la mitigación de las agresiones y victimizaciones de liderazgos sociales y excombatientes. Uno de los casos más representativos fue la promulgación del Plan de Acción Oportuna –PAO– mediante el Decreto 2137 de 2018. Si bien con el PAO se buscó avanzar en la prevención y protección de liderazgos sociales, periodistas y defensores, resulta evidente que este establece un paralelismo con el SISEP sin dar lugar a la participación de civiles. El traslape entre el PAO y el SISEP además de desconocer la instancia promulgada en el A.F., propicia un mayor desgaste institucional por cuanto son dos instancias que duplican y dificultan la operación efectiva para la mitigación de los riesgos.

Si bien se han evidenciado esfuerzos del Gobierno Nacional en lo relativo a la mitigación del fenómeno de la inseguridad para la participación, la ST evidencia con preocupación la persistencia en un diseño desarticulado proclive a la dispersión de esfuerzos. El mes de diciembre del año 2021 fue aprobado el documento CONPES de política pública para las garantías y el respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, este documento además de contar con vacíos en el diseño de acciones no reconoce el SISEP y no establece una hoja de ruta clara en materia de articulación con las zonas PDET -que son claves para la implementación del A.F.- y ha presentado altos niveles de agresión a liderazgos.

44

Esta incapacidad de articular esfuerzos y comprender el fenómeno tiene correlación con la persistencia de las condiciones de inseguridad en el país. A pesar de una reducción en los casos de homicidio a líderes y lideresas sociales durante el año 2021, este fenómeno ha mantenido un piso alto. Al comparar el primer trimestre del año 2021 con el año 2022, se identifica una tendencia incremental (Gráfica 4 & Gráfica 5). Durante el presente año este fenómeno se ha observado principalmente en los departamentos de Cauca, Antioquia, Nariño, Putumayo, Arauca y Norte de Santander (Defensoría del Pueblo, 2022; Indepaz, s.f.). De los 169 casos registrados por Indepaz para el año 2021, el 24.62% fueron liderazgos indígenas, el 13.33% mujeres y el 5.13% afros; y de los 79 casos que han sido registrados para el presente año el 34% eran comunales, 24% indígenas, 6% mujeres y 4% afros (s.f.). Un caso relevante fue el homicidio de una lideresa del departamento del Meta mientras esperaba medidas de protección que habían sido aprobadas con un mes de antelación (Misión de Verificación ONU, 2022).

Además, se ha venido presentando un alto número de desplazamientos forzados y de confinamientos. Según la Misión de Verificación de la ONU (2022) entre el 1 de enero y el 15 de marzo se registraron 13.821 casos de desplazamiento y 42.000 confinamientos. Son varias las dinámicas del conflicto asociadas a ello: desde

disputas entre actores armados como la guerra entre el ELN y las disidencias de las Farc (Frente Martín Villa) en Arauca, hasta paros armados como el del ELN entre el 23 y el 26 de febrero y el del Clan del Golfo entre el 5 y el 8 de mayo de 2022.

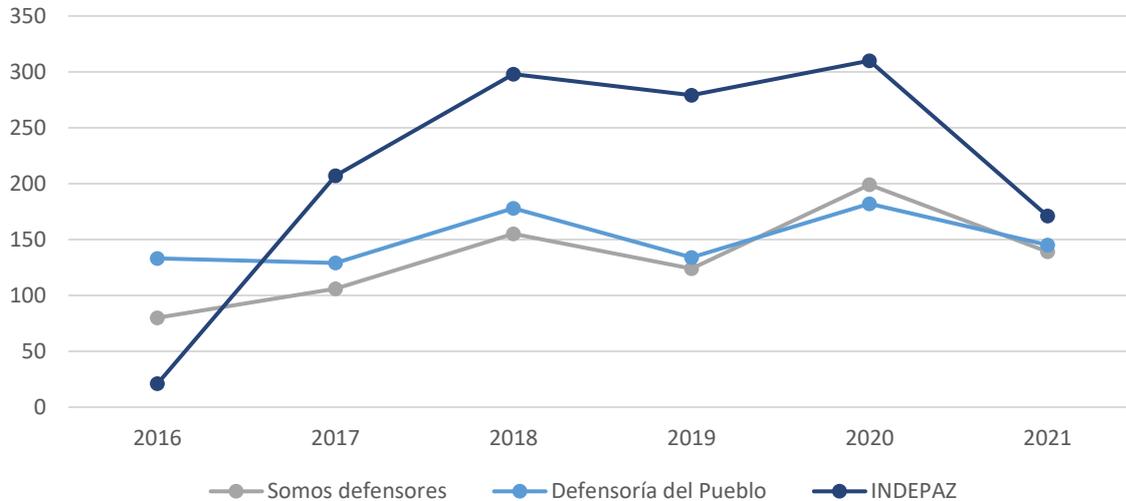
La situación en materia de seguridad para exintegrantes de las Farc no es más alentadora. Con corte al 25 de marzo la Misión de Verificación de la ONU (2022) registró 315 homicidios de firmantes del acuerdo. La persistencia de este fenómeno y considerando especialmente la baja implementación del componente de garantías de seguridad estipulado en el A.F. para la protección de la población excombatiente, en el mes de enero de 2022 la Corte Constitucional declaró “estado de las cosas inconstitucional” mediante la Sentencia SU020-22. Entre otras medidas, la Corte ordenó al Gobierno Nacional la adopción de medidas que velen por el cumplimiento integral, coordinado y articulado de las garantías de seguridad estipuladas en el A.F.

Este panorama mantuvo un contexto de inseguridad en el periodo electoral y estuvo marcado por problemas institucionales para la atención de la inseguridad y diferentes y diversos conflictos entre una multiplicidad de actores con intermediación de componentes armados. Según la MOE (s. f.) las agresiones a líderes durante el calendario electoral incrementaron 109% en comparación con las elecciones del año 2018³². La ST ve con preocupación las cifras publicadas por la Fundación Paz y Reconciliación –Pares– (2022): se registraron 179 hechos³³ violentos hacia miembros de la coalición Pacto Histórico, del Partido Liberal, Centro Democrático y Partido Conservador. Según el informe de Pares, un 41% de los casos fueron en contra de funcionarios públicos de elección popular, destacándose: (i) el homicidio de los exalcaldes de López de Micay, Gonzáles y Briceño; (ii) el homicidio de dos funcionarios de la alcaldía de El Cerrito y de un concejal en Ansermanuevo (dpto. Valle del Cauca) y (iii) el secuestro del alcalde del municipio del Charco (dpto. Nariño).

³² Por agresión a líderes la MOE comprende casos de amenaza, desaparición, secuestro o atentado en contra de líderes políticos, sociales y comunales. De los 581 casos que registró la MOE para las elecciones de Congreso del año 2022 242 fueron contra líderes políticos, en contraste con 120 casos en las elecciones de 2018. Aunado a lo anterior la MOE indica que se incrementaron los hechos letales en un 10.9% al pasar de 46 a 51.

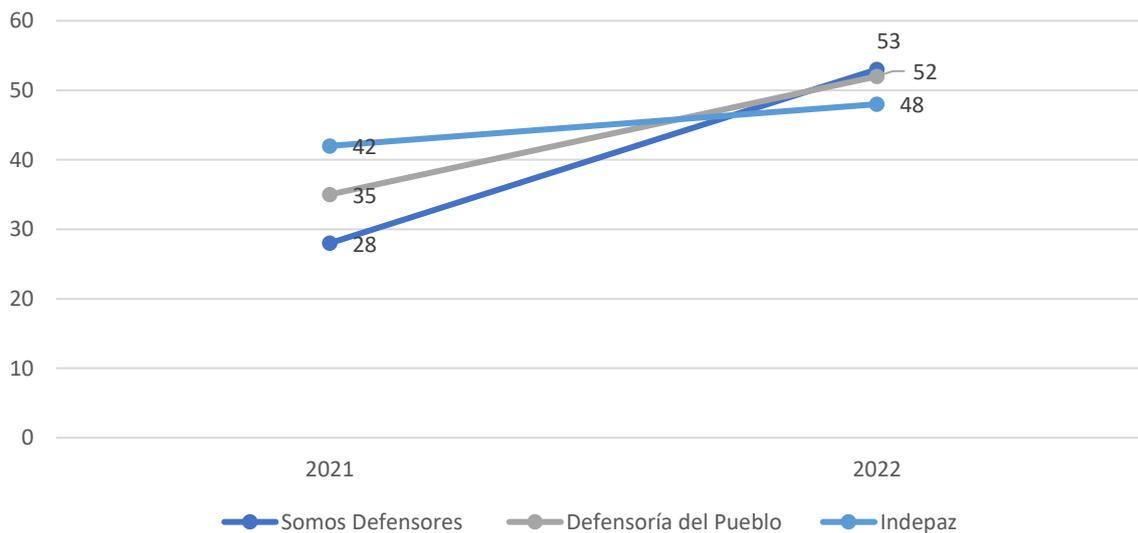
³³ En el marco de estos hechos 29 fueron homicidios y 193 fueron amenazas. Entiéndase que según el registro realizado por Pares un hecho puede contener más de una víctima. Es decir, el total de las víctimas registradas en los 179 hechos fueron 222 (Pares, 2022).

Gráfica 4. Homicidios a líderes y lideresas sociales.



Fuente: Somos Defensores, Defensoría del Pueblo e Indepaz. Elaboración propia.

Gráfica 5. Homicidios de líderes y lideresas sociales primer trimestre 2021 vs 2022

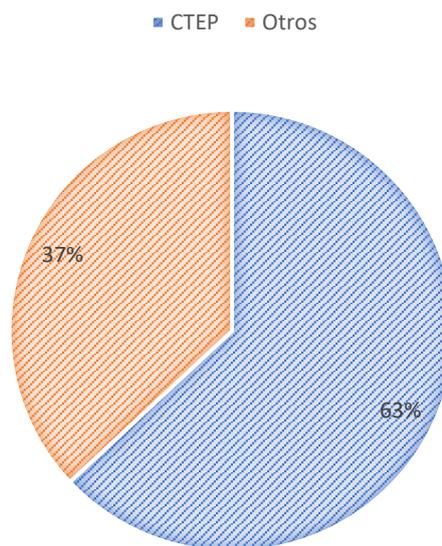


Fuente: Somos Defensores, Defensoría del Pueblo e Indepaz. Elaboración propia.

Es importante señalar que este escenario representó un riesgo diferencial para las zonas que históricamente fueron más afectadas por el conflicto armado. En el informe de seguimiento a la alerta temprana No. 004 de 2022 que indicó riesgos contra los mecanismos democráticos de participación, se señala que de 39 hechos de violencia ocurridos el día de las elecciones, 82% (32) se focalizaron en los municipios donde se llevaron a cabo las CTEP. Al analizar la ubicación de los

homicidios en contra de liderazgos o defensoras y defensores de derechos humanos, se identifica que el 63% de los casos ocurridos entre el 13 de diciembre de 2021 y el 13 de marzo de 2022 se concentraron en municipios de las 16 CTEP (Gráfica 6). Los municipios que presentaron mayor número de casos fueron Tame (dpto. Arauca), Barbacoas y Tumaco (dpto. Nariño) y Puerto Guzmán (dpto. Putumayo). A continuación, se desarrolla con mayor profundidad un análisis al sobre el funcionamiento de las CTEP.

Gráfica 6. Homicidios a líderes en municipios CTEP (diciembre 2021- marzo 2022)



Fuente: Base de datos Indepaz. Elaboración propia.

2.2. Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

El punto 2.3.6 del A.F. con el objetivo de promover la representación política de las comunidades y zonas más afectadas por el conflicto armado determinó la creación de 16 circunscripciones para la elección de 16 representantes a la Cámara por dos periodos electorales. Con esto buscó propiciar una mayor integración de las comunidades de estas zonas a través de la representación política y pretendió ser una medida de reparación ante los flagelos ocasionados por el conflicto y la frágil presencia de instituciones del Estado.

Tras ser uno de los principales incumplimientos al A.F., pasados cinco años de su firma, fue evidente la falta de voluntad política cuando las CTEP tuvieron que ser reglamentadas como un resultado de la sentencia SU150-21 de la Corte Constitucional. Esta sentencia fue establecida en respuesta a una acción de tutela del Senador Roy Barreras instó su conformación y determinó que su periodo de operación correspondería a los periodos 2022-2026 y 2026-2030. Así, mediante el

Acto Legislativo 02 de 2021 se crearon las circunscripciones y se dio inicio a la reglamentación de su funcionamiento para las elecciones legislativas del año 2022.

De esta forma el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 107 de 2021 en el cual se adoptan definiciones y se determinan cuestiones como la responsabilidad en las campañas de cedulação, mecanismos de inscripción y acreditación de candidatos, sanciones, entre otros. La Registraduría Nacional del Estado Civil promulgó las resoluciones 9875 y 10592 de 2021, con lo cual se definió el calendario electoral y se adoptaron medidas para la inscripción de candidatos y la actualización del censo electoral. El Consejo Nacional Electoral emitió las resoluciones 5877, 5880, 5881, 5882 y 5879 de 2021 que reglamentan los topes y recursos de financiación de las campañas de las CTEP y se delimita el acceso a medios de comunicación y publicidad. También la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas emitió la resolución 02817 de 2021 donde estableció la ruta para la expedición del certificado de condición de víctimas, determinado en el Acto Legislativo que creó las Circunscripciones.

Si bien la ST reconoce la importancia de la expedición de este marco normativo para la efectiva implementación de las CTEP, también identificó falencias que van en contravía de la garantía a la participación. Se determinaron requisitos adicionales para la postulación de candidatos con una temporalidad que no tuvo en cuenta las particularidades de las regiones, afectando la inscripción de candidaturas. Además, el Decreto 107 de 2021 estableció la procedencia de la figura de la “silla vacía”³⁴ cuando se comprueba que un candidato electo no cumple con los requisitos previos; privando a una región de representación, lo que es contrario a la esencia de las CTEP (MOE, 2022). Por último, no se evidenció nada relativo al fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios de cara a su participación en las Circunscripciones.

El 13 de marzo de 2022 se llevaron a cabo las elecciones de las CTEP. La elección fue mediante voto preferente y las listas para las Circunscripciones fueron presentadas de manera paritaria con un total 398 candidatos de los cuales 202 fueron mujeres. Es importante mencionar que de las 16 personas electas Representantes a la Cámara por las CTEP solo 3 fueron mujeres (Anexo 1). A pesar de que el desarrollo de las primeras elecciones de las CTEP fue un avance significativo en la implementación del punto 2, el desarrollo de las jornadas estuvo atravesado por una serie de problemáticas: (i) elevados índices de violencia, los más recientes fueron atentados dirigidos a una candidata y un candidato de la circunscripción “Bajo Cauca”; (ii) intentos de injerencia por parte de actores armados; (iii) retrasos en el desembolso de la financiación a las campañas, lo cual agudizó la competencia democrática en la contienda electoral; (iv) denuncias de candidaturas que contaron con apoyo de caciques políticos de las regiones y

³⁴ Según el artículo 134 de la Constitución Política, modificado por los actos legislativos 01 de 2009 y 02 de 2015, esta figura determina que un partido no tiene la posibilidad de cambiar al candidato, es decir pierde la curul obtenida, cuando la persona electa es condenada por delitos relacionados con grupos armados ilegales, narcotráfico, de lesa humanidad y dolosos contra la administración pública

partidos tradicionales; (v) retiro de candidaturas por escasas garantías de seguridad para la competencia electoral y (vi) bajo número de mujeres electas para representante en las Curules.

3. Conclusiones

Aún con la reglamentación normativa del SISEP, los retrasos en la implementación y las condiciones adversas para la garantía de la participación política derivadas del complejo contexto electoral, así como por la persistencia de un elevado número de homicidios y agresiones a liderazgos y firmantes del acuerdo, la ST califica **el punto 2.1.2 sobre garantías de seguridad como *iniciado, sin avances, con retrasos en la implementación y en correspondencia parcial con el AF.***

Los retrasos en la financiación y de algunos problemas en el marco normativo que reglamenta las CTEP y a pesar de la realización de las elecciones, la ST califica **el punto 2.3.6 sobre garantías de seguridad como *iniciado, con avances, con retraso y en correspondencia parcial con el A.F.***

4. Oportunidades de mejora y retos en clave del nuevo gobierno

A continuación, se plantean los principales retos y oportunidades de mejora que la ST sugiere, de acuerdo con su ejercicio de verificación. Adicionalmente, se muestran retos y oportunidades específicos en lo relativo a los subtemas priorizados en este informe y también en lo relativo a la implementación general del punto 2.

49

Retos

- Las condiciones de seguridad demuestran cada vez una mayor complejidad a nivel territorial y nacional, lo que requiere de una mejor articulación interinstitucional desde un enfoque de seguridad humana con el fin de enfrentar los diferentes grupos criminales y brindar medidas y garantías para la participación en los territorios con base en análisis territoriales desarrollados con las comunidades, teniendo en cuenta enfoques transversales y multicausales.
- El desarrollo de las CTEP dio cuenta de la necesidad de mejores garantías para la participación de estas comunidades tales como el fortalecimiento de las organizaciones sociales, promoción y pedagogía de la participación política, incremento en los puestos de votación, más campañas de cedulación, mejores mecanismos de protección y ajustes y claridad en el marco normativo de cara a las elecciones del 2026.
- Como lo ha señalado la ST en sus previos informes, a pesar de la promulgación del decreto 003 de 2021, la evidencia no sustenta que existan mayores garantías para el ejercicio del derecho a la manifestación social. Esto sigue siendo un reto frente a futuros hechos de movilización a nivel local y nacional.

- Las elecciones recientes demostraron altos niveles de desconfianza por parte de la sociedad civil en la organización electoral. A su vez, el sistema electoral colombiano ha demostrado que requiere de un robustecimiento para una mayor competencia en el juego democrático y la representación paritaria.

Oportunidades de mejora

- La implementación integral del SISEP representa una oportunidad para la superación de las dispersiones en medidas de seguridad teniendo en cuenta que la Alta Instancia tiene como función la articulación interinstitucional y la coordinación con las organizaciones políticas declaradas en oposición, firmantes del acuerdo, autoridades departamentales y municipales incorporando el enfoque de género, así como la articulación y evaluación del funcionamiento de los programas de protección, la CNGS y el Sistema de Prevención y Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas. En esa medida, el SISEP debe ser tenido en cuenta por el nuevo gobierno para promover un efectivo funcionamiento que permita evaluar y avanzar en la consecución de garantías de seguridad para la participación, reincorporación, garantía de no repetición y en consecuencia el desmonte de las estructuras criminales.
- Con la posesión de los candidatos electos a las CTEP el 20 de julio se erige como gran oportunidad la capacidad que tengan estos 16 representantes para promover y legislar en favor de sus regiones y de la implementación del A.F. Esto abre una oportunidad para temas fundamentales del Punto 2 como la reglamentación efectiva del derecho a la manifestación social, la reforma a la organización electoral y la reforma a la Ley 152 de 1994. Es importante señalar que los candidatos electos han mencionado públicamente que piensan funcionar como bancada en la Cámara de Representantes con el fin de promover la efectiva implementación de los diferentes puntos del A.F.
- El nuevo Gabinete presidencial y el nuevo Congreso son vistos como una oportunidad para el avance en la reglamentación del derecho a manifestación social. Es importante que para ello se reconozcan experiencias, iniciativas y esfuerzos que se han venido desarrollando desde la institucionalidad y ONG.
- El nuevo Gabinete presidencial y el nuevo Congreso pueden avanzar en la formulación de proyectos de reforma al régimen y de la organización electoral con base en las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral Especial. Con ello se avanzaría en materia de transparencia electoral, competencia y paridad.

BIBLIOGRAFÍA

- CODHES. (2022, abril 28). Audiencia pública en la Corte Constitucional de Colombia en el proceso sobre medidas de protección para la población líder y defensora de derechos humanos.
- Corporación Humanas. (2022). Paz territorial, promesa por cumplir ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en Montes de María? <https://www.humanas.org.co/paz-territorial-promesa-por-cumplir/>
- CPEC. (2022a). Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género septiembre – diciembre 2021. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=828>
- CPEC. (2022b). Informe de Resultados de Paz con Legalidad agosto 2018- abril 2022. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=847>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Observatorio DDHH Boletín primer trimestre 2022. <https://www.defensoria.gov.co/attachment/4049/Primer%20boleti%CC%81n%20trimestral%20del%20Observatorio%20de%20DDHH%20de%20la%20Defensori%CC%81a.pdf>
- Indepaz. (SF). Base de datos del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>
- Instituto Kroc. (2022a). Segundo Informe Especial sobre el Estado de la Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia. University of Notre Dame. <https://curate.nd.edu/show/qv33rv07m3p>
- Instituto Kroc. (2022b). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación diciembre 2020 a noviembre 2021. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Ministerio del interior. (2022). RESPUESTA OFICIAL EXT_S22-00042513-PQRSD-035371-PQR.
- Misión de Verificación ONU. (2022). Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2022/267. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2229476.pdf>
- MOE. (2021). Tercer informe: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030. <https://www.moe.org.co/tercer-informe-de-circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz/>
- MOE. (s/f). La violencia contra líderes políticos, sociales y comunales durante el calendario electoral legislativo 2022 (13 de marzo de 2021 a 13 de marzo de

- 2022). <https://www.moe.org.co/la-violencia-contra-lideres-politicos-sociales-y-comunales-durante-el-calendario-electoral-legislativo-2022/>
- OACP. (2022). OFI22-00047621.
- Pares. (2022). Sexto Informa de Violencia y Dinámica Electoral (13 de marzo de 2021- 13 de mayo de 2022) (Núm. 6). Fundación Paz y Reconciliación. Línea Democracia y Gobernabilidad. <https://www.pares.com.co/post/sexto-informe-de-violencia-y-din%C3%A1mica-electoral>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). Tercer Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (2021). Informe de verificación del octavo año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).
- Somos Defensores. (2017). Contra las cuerdas: Informe anual 2016 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Somos Defensores. (2018). Piedra en el zapato: Informe anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Somos Defensores. (2019). La naranja mecánica: Informe anual 2018 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Somos Defensores. (2020). La ceguera: Informe anual 2019 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Somos Defensores. (2021). La mala hora: Informe anual 2020 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Somos Defensores. (2022a). Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia Enero-Marzo 2022: Boletín trimestral sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/boletines-trimestrales1/>
- Somos Defensores. (2022b). Teatro de sombras: Informe anual 2021 Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. <https://somosdefensores.org/informe-anual-1/>
- Líder 1. (2022). Entrevista a líder Ascsucor.

Líder 2. (2022). Entrevista a líder Marcha Patriótica Córdoba.

Punto 3 — Fin del Conflicto

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 11vo informe, la ST verificó el cumplimiento en la implementación de este punto a partir de las siguientes prioridades: el estado del proceso de reincorporación social y económico en términos de sostenibilidad, así como de las garantías de seguridad, en materia de investigación criminal y medidas de protección, para los excombatientes en proceso de reincorporación. Para esta actualización, la ST identificó las disposiciones o compromisos en situación de atraso y/o que requieren ser implementados de forma oportuna pues obstaculizan severamente la implementación.

1. Análisis temático

1.1. 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 ECOMÚN; 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) el fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; (ii) la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; (iii) la generación de condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades; y (iv) la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias (Conpes 3931, 2018, p. 7-8).

Además de lo establecido en el A.F., esta política reconoce e incluye una serie de garantías adicionales que son necesarias para promover el éxito del proceso de reincorporación a mediano y largo plazo: (i) el acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios; (ii) la construcción de vivienda; y (iii), la creación de un Sistema Nacional de Reincorporación —SNR—, para la articulación y asignación de responsabilidades a las entidades correspondientes.

55

1.1.1. Análisis

Durante los cinco años y medio de la implementación del A.F., la mayoría de los compromisos establecidos en este subtema ya fueron cumplidos en su totalidad, de acuerdo con el 10mo reporte de verificación de la ST, por ejemplo: a) la asignación única de normalización, b) el acceso a seguridad social, c) la pedagogía para la paz, y d) la renta básica. Ahora bien, la renta básica sigue siendo un beneficio entregado a los excombatientes que se encuentran en la ruta de “reincorporación económica y social” por decisión del Gobierno Nacional.

Con la expedición del CONPES 3931 el 22 de junio de 2018, fueron establecidos por el Gobierno Nacional lineamientos para la sostenibilidad del proceso de acuerdo a lo dispuesto en el A.F., reconociendo que la PNRSE

tiene el reto de fortalecer la articulación institucional para responder, en un marco de integralidad y sostenibilidad del proceso, a las problemáticas que suponen: el tejido social debilitado en los territorios afectados por el conflicto armado, la debilidad en las condiciones necesarias para el desarrollo

productivo, y los desafíos en el tránsito a la vida civil respecto al reconocimiento y ejercicio de derechos y libertades, considerando las distintas características de exintegrantes de las FARC-EP y los enfoques diferenciales de género y étnico (CONPES, 2018, p. 42).

Así, esta segunda fase aborda la reincorporación económica y social en el mediano y largo plazo.

Aunque son múltiples los compromisos dispuestos por 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 del A.F. fue la no inclusión del acceso a tierras para excombatientes en proceso de reincorporación. Las rutas de acceso fueron inicialmente resueltas recurriendo a disposiciones legales de previa expedición, y a las diferentes rutas de acceso que posteriormente fueron incluidas en la PNRSE, y actualmente, representan unos de los instrumentos más importantes para la consolidación del proceso de reincorporación. Al respecto, la política pública (CONPES 3931 de 2018) señala que “desarrolló 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. 49). Asimismo, con el fin de apoyar la puesta en operación de la política, fueron expedidas una serie de 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 iii) Decreto 758 de 2018³⁵ 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—.

Como resultado de la implementación a través de estas tres rutas mencionadas, el Gobierno Nacional ha adquirido desde 2018, 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 un 9,8% del total de personas en ese proceso. Durante el periodo de reporte de este informe, fueron comprados adicionalmente dos predios para el Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación —AETCR—de Anorí (Antioquia), y un predio para 47 excombatientes y sus familias, quienes se quedaron en Ituango (Antioquia)

³⁵ Reglamentado por el Decreto 1543 de 2020 que establece los plazos y condiciones para la transferencia de predios rurales extintos para el desarrollo de proyectos productivos a favor de las personas en proceso de reincorporación.

después del traslado del AETCR al municipio de Mutatá, que se hizo por motivos de seguridad en 2020 (NN.UU, 2022, p. 7). En total, el Gobierno ha comprado tierras para 10 AETCR en Colinas (San José del Guaviare, Guaviare), Llano grande (Dabeiba, Antioquia), El Estrecho (Patía, Cauca), Mutatá (Mutatá, Antioquia), Charras (San José del Guaviare, Guaviare), La Variante (San Andrés de Tumaco, Nariño), Yará (El Doncello, Caquetá), Pondoires (Fonseca, La Guajira), La Fila (Icononzo, Tolima) y La Plancha (Anorí, Antioquia) (CPEC, 2022, p. 8); un predio para la Nueva Área de Reincorporación —NAR— en Ituango (Antioquia). Adicionalmente, la ST conoció que están en proceso de compra 13 predios en cinco AETCR: Pondoires (Fonseca, La Guajira), Filipinas (Araucita, Arauca), La Variante (San Andrés de Tumaco, Nariño), El Ceral (Timbío- Cauca) y Miravalle (San Vicente del Caguán, Caquetá) (CPEC, 2022a, p. 20).

Otros predios (dos) han sido titulados en la ruta SAE a dos colectivos de excombatientes (COOMEOP y COMUNVALLE), en el marco del Decreto 1543 de 2020 (Artículo 283 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) en el municipio de Palmira (Valle del Cauca), cuya ubicación está fuera de los AETCR, ante la inexistencia de estos espacios en el departamento (NN.UU., 2022, p. 7). En total, la SAE ha habilitado³⁶ 872 hectáreas en beneficio de 671 personas en proceso de reincorporación, repartidas en el siguiente orden: Un predio en San Martín (Meta); dos predios arrendados y en proceso de transferencia del derecho de dominio de dos predios, el primero en Palermo y Teruel (Tolima) y el segundo en Yotoco (Valle del Cauca); y dos predios en proceso de transferencia del derecho de dominio en Restrepo (Meta) y Sevilla (Valle del Cauca) (CPEC, 2022a, p.21).

Por otro lado, en cuanto a la provisión de soluciones de habitación, es importante señalar que no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR. Recientemente, el Gobierno Nacional se comprometió a entregar 207 viviendas en los AETCR de Dabeiba (Antioquia), Araucita (Arauca) y Caldon (Cauca); en Araucita ya fueron contratados los trabajadores para iniciar obras de construcción de las viviendas (NN.UU, 2022, p.7), y ya están aprobados los estudios de pre-factibilidad de los AETCR de Llano Grande, Mutatá, La Fila y los Monos (CPEC, 2022a, p. 23). Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, con apoyo de las autoridades locales de Caquetá, asignó recursos para la construcción de 75 viviendas para los excombatientes que se trasladaron desde el Meta, proyecto que ya cuenta con estudio técnico (NN.UU, 2022 p. 7).

Frente al acceso a vivienda rural, el Gobierno informó a la ST que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adjudicó de manera condicionada 501 subsidios

³⁶ La habilitación se entiende como un proceso administrativo, técnico y jurídico por medio del cual se convierte un predio en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad y servicios públicos (Decreto 1783 de 2021, artículo 2.2.5.7.1).

familiares de vivienda rural (SFVR) a personas en proceso de reincorporación³⁷ (CPEC, 2022a, p. 23). Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y (Territorio - MVCT- expidió la Resolución 0094 de 2021, mediante la cual se permite el proceso de identificación de potenciales beneficiarios para los subsidios de vivienda rural en los AETCR, que junto con la Resolución 0458 de 2022, sobre los contenidos y documentos para la determinación de los proyectos de vivienda en los antiguos espacios territoriales, establecen los lineamientos para el acceso a los subsidios para vivienda rural (Ibíd, p. 21).

Además de estos avances en materia de acceso a la tierra, la ST destaca como un avance para la reincorporación, la expedición del Decreto 650 del 27 de abril de 2022, que reconoce el “subsidio familiar de vivienda para población en ruta de reincorporación” para la adquisición de vivienda urbana de interés social (VIS) o prioritario (VIP), para hogares conformados por uno o más excombatientes que estén vinculados a la ruta de reincorporación económica y social. El monto del subsidio es de hasta 30 SMLMV³⁸ y la ARN, es la encargada de la identificación, registro y reporte de los potenciales beneficiarios, y enviará el listado al Fondo Nacional de Vivienda —FONVIVIENDA— del Ministerio de Vivienda, que definirá los cupos mediante acto administrativo según disponibilidad presupuestal (CNR Comunes, 2022). Este subsidio es complementario al programa “Mi Casa Ya” y puede sumar otros recursos provenientes de las Cajas de Compensación Familiar, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos: i) tener ingresos inferiores a cuatro SMLMV; ii) no ser propietarios de vivienda; iii) no haber recibido anteriormente un subsidio del Gobierno Nacional; y iv) contar con un crédito hipotecario aprobado para adquisición de vivienda (Ibíd).

Ahora, si bien la ST destaca la creación de este subsidio como un avance al acceso a vivienda para las personas en proceso de reincorporación, el componente del partido Comunes en el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, controvierte este avance y señala que el subsidio

“no responde a las necesidades de los excombatientes en los territorios, especialmente, en aquellos que se encuentran fuera de los AETCR pues según este componente, el 70% de los excombatientes no cumple con las condiciones exigidas para lograr tener acceso al sistema financiero, pues sus ingresos en su mayoría son de tipo informal” (Ibíd).

Tanto en el acceso a tierras como en construcción de viviendas, se mantienen las controversias entre el gobierno nacional y el componente de personas en proceso

³⁷ Están en proceso de estudio para posterior adjudicación de los SFVR, las solicitudes de 181 personas en el AETCR de Filipinas (Arauca).

³⁸ Salarios mínimos legales vigentes, que para 2022 corresponden a la cifra de \$30.000.0000 millones.

de reincorporación en el CNR. En particular, las discusiones se centran en las demoras en la compra, adjudicación, titulación y formalización de predios en varios de los AETCR, como en las estrategias de acceso a vivienda que comprenden la consolidación de los AETCR y el subsidio de compra creado por el Gobierno Nacional. Los hallazgos hechos por la ST, representan retrasos frente a lo establecido en la PNRSE que fue expedida en el 2018 y el plan de acción propuesto.

II. Proyectos productivos

El A.F. estableció en el punto 3.2.2.6 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 30 de abril de 2022, el CNR aprobó 116 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.855 personas en proceso de reincorporación (de las cuales 1.089 son mujeres que representan el 8,5% del total de la población en proceso de reincorporación) vinculando a 87 formas asociativas (CPEC, 2022, p. 6). Además, hay 3.918 proyectos productivos individuales que benefician a 4.736 excombatientes (incluidas 1.097 mujeres, que representan el 8,5% del total de la población) (NN.UU, 2022, p. 7). De los proyectos con apoyo de la cooperación internacional, hay 74 proyectos que están en los 24 AETCR, de los cuales 20 están en ejecución, uno en formulación y 53 finalizados (CPEC, 2022, p. 7). Para lograr la implementación de estos proyectos, el Gobierno ha desembolsado aproximadamente \$41.015 millones (USD 10,79M) destinados a 4.243 proyectos, entre colectivos e individuales, que benefician a 5.128 personas en proceso de reincorporación (Ibíd, p.7). En total, hay 8.591 personas, que corresponden al 64% del total de personas acreditadas que se encuentran participando en actividades productivas, el 28% (3.758 personas) hacen parte de proyectos productivos colectivos, y 36% a individuales (4.832 personas). El 36% restante, que corresponde a 4.600 personas, no cuenta con ningún tipo de proyecto productivo (Del Capitolo al Territorio, 2022, p. 183)

59

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de estos proyectos productivos, la ARN y miembros del partido Comunes, acordaron una hoja de ruta que identifica los principales retos que enfrentan los proyectos productivos para su desarrollo, asuntos que incluyen el fortalecimiento de las cooperativas, la superación de barreras de acceso a mercados, la oferta de asistencia técnica, la facilitación del acceso a tierras y los problemas de inseguridad. A la fecha, la hoja de ruta no ha sido expedida (NN.UU., 2022, p. 7). Adicionalmente, la ST conoció que la ARN inició

la aplicación de un instrumento de caracterización³⁹ de la población en proceso de reincorporación, acordado en el CNR, con el propósito de conocer el estado de las barreras, necesidades e intereses del proceso para la implementación de la política pública (CONPES 3931 de 2018) (CNR Comunes, 2022a).

La ST destaca como un avance organizativo, la conformación de la Federación de Organizaciones Sociales y Solidarias del Suroccidente colombiano — FEDECOMUN—, como parte de las actividades llevadas a cabo dentro de ECOMUN (A.F. 3.2.2.1); esta federación confedera las organizaciones de economía solidaria en esa zona del país y ya cuenta con representación legal y personería jurídica (ECOMUN, 2022). Asimismo, la ST resalta la creación de la “Red Nacional de Confecciones por la Paz —RENA-C—” que reúne iniciativas productivas del sector de la confección y de la moda, y representa un impulso para los proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación en las diferentes zonas del país. Desde la creación de —RENA-C—, se han celebrado dos encuentros nacionales para la construcción de una propuesta de confecciones a nivel nacional, que implica un componente de generación de empleo para personas en proceso de reincorporación, víctimas y miembros de la comunidad (RENA-CE, 2022a).

En materia medio-ambiental, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo — PNUD—, ha implementado el proyecto “Ambientes para la Paz”, que impulsa la formación de iniciativas ambientales para comunidades locales y personas en proceso de reincorporación, al incluir iniciativas productivas y de conservación para el desarrollo sostenible en los territorios de Miravalle (Caquetá) y Buenavista y Playa Rica (Meta) (PNUD, s.f.). Dichas actividades tienen como objeto la protección de los llanos del Yarí, ante las amenazas existentes en materia de deforestación, explotación indiscriminada de recursos naturales y la presencia de conflictos jurídicos y armados por la tierra (PNUD, s.f.). Este proyecto beneficia a 3.800 personas, de los cuales 1.140 son excombatientes (30%), y 2.660 (70%) son comunidades rurales de la zona, que participan en diferentes actividades como: formación técnica titulada, procesos de investigación-acción-participación, autogestión territorial, iniciativas ambientales, campañas de prevención y protección ambiental, sistema de monitoreo, entre otros (PNUD, s.f).

³⁹ El instrumento consta de 10 secciones y 124 preguntas sobre ocho temas que corresponden a: i) Vivienda; ii) familia; iii) salud; iv) comunitario; v) educación; vi) sostenibilidad económica; vii) población desvinculada y seguridad; y viii) bienestar sico-social integral (CNR Comunes, 2022b).

III. Salud y educación

El A.F. estableció el acceso a seguridad social y a programas sociales, como garantías para una reincorporación social y económica sostenible (A.F., 2016, p.75). Siendo 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).

Durante 2022, la Misión de Verificación de Naciones Unidas reportó retrasos en la puesta en marcha de los esquemas de salud aprobados por el CNR, en los 24 AETCR, por la falta de asignación de recursos desde el Ministerio de Salud (NN.UU, 2022, p.8). La situación fue denunciada por el colectivo de excombatientes del AETCR de “Caño Indio” en Tibú, Norte de Santander, ante el posible desmantelamiento del esquema de salud (CNR Comunes, 2022b). Sin embargo, la Misión reportó que personal médico ha llevado a cabo visitas a la mayoría de los antiguos espacios territoriales, salvo en Antioquia, Arauca, Guaviare y el Putumayo. (NN.UU., 2022, p.8).

La ARN con apoyo del PNUD, el Ministerio de Salud y el componente Comunes en el CNR, llevó a cabo del 3 al 6 de mayo el “Primer Encuentro Nacional de Fortalecimiento de Liderazgo del 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 (ARN, 2022). El Comité del programa se ha reunido dos veces con la Mesa Técnica de Salud de la ARN para abordar temas relacionados con prótesis, así como atención médica especial y diferenciada (NN.UU, 2022, p.8). En total, hay 1.289 excombatientes que se encuentran en condición de discapacidad, de los cuales 380 (29,4%) han accedido a procesos de atención integral en salud y rehabilitación funcional (Del Capitolio al Territorio, 2022, p. 182).

Por otro lado, en materia de cobertura y acceso a la educación, entre 2019 y 2022 fueron vinculadas 7.495 personas (1.383 dentro y 6.112 fuera de los AETCR) a formación académica: 1.419 en educación primaria; 5.832 en educación secundaria y 240 en educación superior, a través de la implementación de diferentes modelos educativos como “Arando la Educación”⁴⁰, “Maestro Itinerante”⁴¹ y “Tejiendo Saberes” (CPEC, 2022, p. 9-10). En lo que respecta a la educación para el trabajo, a 31 de marzo de 2022, fueron vinculados 8.459 personas (2.300 mujeres y 6.159 hombres) a cursos ofertados por el SENA y otras Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (2022, p.9).

⁴⁰ A 31 de marzo de 2022, 195 personas en reincorporación (82 mujeres y 113 hombres) asistían al modelo educativo “Arando la Educación” (CPEC, 2022a, p. 30).

⁴¹ A 31 de marzo de 2022, 2.055 personas (444 mujeres y 1.611 hombres) reportan asistencias en el Modelo de la UNAD con la estrategia “Maestro Itinerante” (2022a, p. 31).

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, 2022a, p. 28). En cuanto a educación, se mantiene el acceso a los programas de ciclos básicos primaria y secundaria, así como a la educación técnica y profesional que, a través de diferentes alianzas con el sector privado, han permitido aumentar los cupos de personas en proceso de reincorporación en instituciones educativas. Finalmente, la educación para el trabajo que ha ofrecido el SENA desde el inicio de la fase de reincorporación temprana, complementa lo anterior, al brindar herramientas para el trabajo técnico de los excombatientes en la puesta de sus iniciativas y proyectos productivos.

1.1.2 Conclusiones

A cinco años y medio 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 son: iniciados, con avances y retrasos y en correspondencia parcial. Al respecto, la ST reconoce que si bien hay acciones en la implementación de la política de reincorporación para excombatientes de las FARC en el componente de estabilización económica y social, persisten retos y dificultades en materia de acceso a tierras para proyectos productivos de los excombatientes y el acceso a vivienda rural y urbana. Esto, debido a que aún un número significativo de AETCR (14 de 24), requieren de tierras para el desarrollo de proyectos productivos con el fin de que sean sostenibles en un futuro.

62

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’, el Gobierno Nacional y el partido Comunes incluyeron una serie de medidas para dar sostenibilidad al proceso. En particular, se decidió mantener elementos como la salud y educación que provenían de la fase temprana de la reincorporación, y establecer nuevos elementos, como el acceso a tierras y construcción de vivienda. Ahora bien, aunque no fueron compromisos establecidos por el A.F., las partes reconocieron su importancia para la sostenibilidad del proceso hacia el futuro, por lo que su implementación es prioritaria para sentar las bases del proceso para los siguientes 15 años, siendo la compra y adecuación de tierras para el desarrollo de proyectos productivos, una acción continua en el mediano y largo plazo, ya que es uno de los temas con mayor importancia en esta segunda fase.

Si bien el Gobierno Nacional continúa con su “estrategia de consolidación” vigente para los espacios territoriales, en donde se encuentran 2.371 excombatientes, la ST reitera la importancia de aprovechar la oportunidad aún existente para dar sostenibilidad a la reincorporación de las 10.500 personas que se encuentran

repartidas 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. Estas personas adelantan su proceso de reincorporación a la sociedad desde distintos frentes, entre los que se incluye la ejecución de proyectos productivos colectivos e individuales, con apoyo del sector público, privado y de la cooperación internacional, incluyendo el acceso a tierras.

1.2. Tema 2: Garantías de seguridad

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

En el Acuerdo, las medidas 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, el A.F. 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, enfocadas 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 la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas —SAT— (A.F. 3.4.9).

1.2.1. Análisis

El fortalecimiento institucional y la generación de mejores condiciones de seguridad, fueron parte de los objetivos sobre los cuales las partes acordaron el 22 de junio de 2016, el Acuerdo sobre garantías de seguridad (Alto Comisionado para la Paz, 2018), el cual partió de una visión integral de la seguridad, entendida como

Una concepción moderna, cualitativamente nueva, (...) 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 opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales (A.F., 2016, p. 77 y 78).

Con base en esta visión integral y en la importancia del “enfoque dimensional” (Alto Comisionado para la Paz, 2018, pág. 56), las medidas y disposiciones contenidas en el Acuerdo han tendido, en diferentes aspectos, a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para la implementación del A.F. y la seguridad de todos los habitantes en el territorio nacional.

Desde la firma del A.F., todas las medidas de este Acuerdo iniciaron su implementación normativa y entrada en funcionamiento. No obstante, tras cinco años y medio, la implementación de las disposiciones no ha sido homogénea y no ha contado con recursos o capacidades suficientes frente a los objetivos, por lo que el impacto esperado en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales no ha sido alcanzado, como tampoco las garantías de seguridad para la implementación del A.F. y para la protección de los excombatientes, ha sido suficiente. Por ello, la ST encuentra que aún cuando en esta materia todas las disposiciones son prioritarias y necesarias para cumplir de forma integral el objetivo principal de este tema, para este informe, la ST hizo especial énfasis en la verificación de los compromisos en materia de investigación criminal y la protección de los excombatientes en reincorporación.

I. Política e investigación criminal

Dentro de los propósitos del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad, se encuentra fortalecer la política criminal, las capacidades investigativas y la acción estatal para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que atentan contra la población civil y la implementación del A.F. Para cumplir este propósito, el A.F. estableció la creación 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 desmantelar a las organizaciones criminales.

Desde su entrada en funcionamiento, esta arquitectura institucional ha tenido avances en su creación y puesta en funcionamiento para el cumplimiento de lo acordado, pero también ha tenido múltiples dificultades en diferentes niveles técnicos y operativos que han limitado su labor. Aunque el A.F. partió de la base de que las organizaciones criminales son la principal amenaza para la construcción de paz, en comparación con el resto de disposiciones establecidas en este Acuerdo sobre garantías de seguridad, las relacionadas con la política e investigación criminal son las que tienen mayores atrasos, dado el enorme reto asignado. Además, la implementación de estas disposiciones sobre política e investigación criminal, hacen parte de la “concepción moderna” (A.F., 2016, p. 78) en materia de seguridad, en donde es indispensable fortalecer tales capacidades de forma suficiente en materia de investigación, judicialización y sanción.

Frente a la política criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales, la CNGS es la instancia encargada de su diseño y seguimiento. Esta instancia mantiene su funcionamiento en términos formales: desde su activación hasta el 30 de abril de 2022, ha adelantado 81 sesiones: siete en plenaria, 11 territoriales, 36 temáticas de enfoque de género y étnico, y 27 técnicas (CPEC, abril 2022). Pese a esto, su operación formal no significa el cumplimiento del resto de funciones asignadas en el A.F. y que haya logrado implementar las medidas para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Un ejemplo de ello es la entrega tardía en febrero de 2021 -con cerca de tres años de retraso⁴²-, de los “Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales” y el Plan de Acción para desmantelarlas. Asimismo, al cierre de este informe, la ST verificó que la CNGS aún tiene retrasos en el cumplimiento de sus compromisos relacionados con su funcionamiento interno y la política criminal para el desmantelamiento.

Frente a los documentos, en su Décimo Informe de Verificación, la ST dio a conocer que la entrega de los Lineamientos, en cumplimiento del compromiso de “formular y evaluar el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo” (A.F., 2016, p. 78), no contó con el apoyo de los representantes de la sociedad civil en la Comisión, quienes señalaron que este documento “no refleja lo producido hasta ese momento por la CNGS” e “ignora la mayor parte de los insumos de la sociedad civil y en particular,

⁴² Según el PMI este documento debía entregarse en 2018.

de lo discutido y consensado hasta el momento en las reuniones de la Subcomisión Técnica” (La Silla Vacía, marzo 24 de 2021). Por su parte, la Procuraduría recomendó aclarar el alcance de algunas de sus acciones que “parecían ser acciones de seguimiento a otras políticas planteadas por el Gobierno Nacional” (Agosto 2021, p. 300).

Frente a los compromisos pendientes, la ST encontró tres aspectos que han limitado el adecuado funcionamiento y cumplimiento del propósito de la CNGS: dos disposiciones retrasadas y una controversia entre sus miembros.

En primer lugar, la CNGS aún no ha acordado ni expedido el plan de trabajo interno que permita orientar y materializar sus acciones (CPEC, abril 2022), pese a que en diferentes sesiones técnicas, los miembros de la instancia han trabajado en la elaboración de dicho documento, e incluso, finalizando el 2021, Gobierno y sociedad civil intercambiaron propuestas (Audiencia Pública de la JEP, 28 de febrero 2022).

En segundo lugar, una limitación a la efectividad de la CNGS está relacionada con la controversia que persiste entre el Gobierno y el resto de los representantes de la sociedad civil, sobre la naturaleza y las funciones de esta instancia. Para el Gobierno, esta es una “instancia asesora, con función de gestoría, asesoría y articulación” (Ibid), sus sesiones son contabilizadas aún cuando no cuenten con presencia del Presidente de la República y todos sus miembros, y además, la periodicidad de las reuniones no es de carácter mensual. Para la sociedad civil, esta interpretación desconoce la normativa que creó la CNGS, y todas las funciones que quedaron establecidas en el A.F.

Al respecto, el A.F. (p. 81) establece que la CNGS “tendrá como objeto el diseño y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento, (...) y también armonizará dichas políticas para garantizar su ejecución”, además, establece 15 funciones que incluyen: “instancia para el diseño, el seguimiento, la coordinación intersectorial y la promoción de la coordinación a nivel departamental y municipal”; “formular y evaluar el Plan de Acción permanente”; “evaluar la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de organizaciones”; “realizar recomendaciones a las ramas del poder público”, entre otras.

Respecto a su conformación y funcionamiento, el A.F. señala que esta instancia

será presidida por el Presidente de la República, estará conformada por el Ministro del Interior, Ministro de Defensa, Ministro de Justicia, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Director de la Unidad Especial de Investigación, Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, tres expertos reconocidos en la materia elegidos por la Comisión de Seguimiento y dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Así mismo la Comisión deberá realizar reuniones cada mes. La Comisión podrá invitar a los representantes de los partidos y

movimientos políticos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a otros organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en experto/as sobre la temática cuando lo estime conveniente. (Ibid)

En tercer y último lugar, después de un año y cinco meses desde la entrega de los documentos de Lineamientos y el Plan de Acción para el desmantelamiento de organizaciones criminales, aún no hay avances en la implementación de estos documentos, y la CNGS no ha adoptado la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales.

El 28 de febrero de 2022, la Sección de Ausencia del Reconocimiento de la JEP llevó a cabo una audiencia pública con el propósito de “evaluar los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal” para el desmantelamiento. Como resultado de esta audiencia, la JEP como autoridad judicial “verificó la inexistencia de una estrategia institucional para prevenir la violencia de los grupos delincuenciales que están afectando la reincorporación de los firmantes”, por lo cual, “le ordenó” al Alto Comisionado para la Paz activar las competencias de la CNGS y adoptar el plan de acción; y además, “le solicitó” a la Procuraduría iniciar acciones disciplinarias dadas las demoras de 43 meses para que la CNGS adopte un plan de trabajo interno. El 7 de marzo, tras una reunión de sus miembros, fue aprobado por unanimidad el reglamento interno de esta instancia, avance que debería facilitar y dinamizar tanto su funcionamiento como el cumplimiento total y en correspondencia del A.F. de su mandato.

67

Respecto a la investigación criminal dirigida al desmantelamiento, la Unidad Especial de Investigación —UEI— de la Fiscalía General de la Nación, continúa avanzando en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en la investigación de los casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familiares. La UEI cuenta con 86 funcionarios activos, de los cuales 18 son fiscales, y los 68 restantes, son asistentes de fiscal, analistas e investigadores. Aunque esta no es la única función que tiene asignada la UEI, como lo ha señalado en informes anteriores la ST, los esfuerzos de la Unidad se han orientado principalmente hacia la investigación de los casos de agresiones contra excombatientes, mientras que otras funciones y compromisos como la “implementación de planes metodológicos de investigación especializados”, las “investigaciones sobre los vínculos entre organizaciones criminales” y “analizar y generar estrategias de investigación penal sobre la identificación y el desmantelamiento de estructuras criminales” (A.F., 2016, p. 86) (Decreto Ley 898 de

2017)⁴³ han sido poco conocidas por la ST⁴⁴ y su implementación también es prioritaria para la implementación del A.F.

Frente al cumplimiento de su mandato en materia de investigación⁴⁵, la UEI⁴⁶, dio a conocer en la Audiencia de la JEP (5 de mayo de 2022) que con corte al 7 de abril de 2022, han registrado “437 afectaciones” contra excombatientes de las FARC y sus familiares. El 58,35% de los casos (255) cuentan con “avances investigativos hacia el esclarecimiento”⁴⁷ de la siguiente manera: 70 sentencias condenatorias, 74 en juicio, 29 con imputación de cargos, 70 con orden de captura y 12 preclusiones. En materia geográfica, la UEI informó que “la violencia es regionalizada, no hemos advertido probatoriamente que exista una lógica nacional de victimización”: Cauca (16,25%), Antioquia (12,59%), Nariño (12,13%), Caquetá (8,24%) y Putumayo (7,32%) son los departamentos que han concentrado las afectaciones contra excombatientes entre 2017 y 2022.

Respecto a los responsables, la UEI (Audiencia Pública de la JEP, 5 de mayo de 2022) dio a conocer que “el 81% de los casos con avance investigativo hacia el esclarecimiento se atribuyen a una organización criminal (205 de 255)”: las disidencias (60,78%), las AGC o Clan del Golfo (15,69%) y el ELN (9,8%), son los principales responsables de las “afectaciones” contra los excombatientes y sus familiares.

Sobre judicialización y desmonte de organizaciones criminales, aunque la UEI no da a conocer información al respecto en el marco de la Audiencia de la JEP, el SIIPO sí reporta avances importantes en el indicador “porcentaje de organizaciones criminales judicializadas de las identificadas”. Desde 2018 hasta 2021 la UEI reporta la judicialización de organizaciones criminales de la siguiente forma:

68

⁴³ Decreto Ley “por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres”.

⁴⁴ En el ejercicio de verificación de la ST, son pocos los avances públicos reportados en estas funciones, la información obtenida proviene de las audiencias de la JEP.

⁴⁵ El Decreto Ley 898 de 2017 establece que el mandato de la UEI “será la investigación, persecución y acusación, ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, 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”.

⁴⁶ Hernando Toro fue designado como nuevo Director de la UEI en noviembre de 2021 por un período de cuatro años, como lo establece el Decreto 898 de 2017.

⁴⁷ Para la UEI, los avances en esclarecimiento se refieren a “los avances procesales e investigativos que contribuirán al esclarecimiento judicial” (Director UEI en Audiencia de la JEP, 5 de mayo 2022).

Tabla 1. Número de organizaciones criminales judicializadas

Año	“N° de hechos victimizantes donde se tienen identificado uno o más integrantes de una organización criminal”	“N° de hechos victimizantes donde se ha judicializado uno o más integrantes de una organización criminal”
2018	12	9
2019	14	11
2020	62	31
2021	35	12

Fuente: elaboración propia con base en SIPO

De acuerdo con el SIPO, la meta anual de judicialización de organizaciones criminales es del 75% anual, y solo en los dos primeros años de registro, la UEI alcanzó y sobrepasó esa meta: 2019 fue el año con el mayor número de casos con organizaciones criminales judicializadas (82,14%), mientras que 2021 fue el año con el menor número de casos (34,28%). Aunque las cifras indican un aumento sostenido en la identificación de integrantes de una organización criminal vinculada a hechos victimizantes, para la ST, el análisis también requiere considerar el número de hechos victimizantes por año y en cuántos de estos casos, los presuntos responsables son organizaciones criminales. Además, respecto a la información registrada para este indicador, la ST señala que la información reportada en el SIPO hace referencia únicamente a la identificación y judicialización de personas que forman parte de organizaciones criminales, por lo cual, no existe claridad si en el marco de este proceso individual, en efecto, la UEI logra la identificación y desmantelamiento de organizaciones criminales y/o despliega estrategias de investigación penal contra este tipo de organizaciones, tendientes a su desmantelamiento.

Respecto a otras funciones como la creación de metodologías de investigación especializadas, la UEI ha informado que cuenta con una “metodología de investigación propia”⁴⁸ que apunta al desmantelamiento de organizaciones criminales desde la “identificación y caracterización probatoria de las estructuras criminales”. Además, la UEI dio a conocer que avanza en 13 proyectos

⁴⁸ Esta metodología está compuesta por tres fases: la primera, denominada *avances investigativos*, consiste en el “esclarecimiento de hechos individuales según la priorización establecida”; en la segunda etapa, *sostenibilidad*, identifican “las organizaciones criminales, [hay] asociación de casos y caracterización integral (militar, finanzas y política); y finalmente en la tercera etapa, *consolidación*, se avanza hacia la “judicialización de objetivos estratégicos sobre terceros y redes de apoyo para contribuir con el desmantelamiento de organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo Final de Paz, más allá de su dimensión militar”.

investigativos priorizados en las regiones con mayores afectaciones⁴⁹ y mayor presencia de organizaciones criminales.

Además, la UEI (Ibíd) dio a conocer que en acciones tendientes al desmantelamiento, han realizado:

- Acciones generales:
 - 228 audiencias de solicitud y expedición de órdenes de captura, en total, los Jueces de Control de Garantías han emitido órdenes de captura contra 629 personas.
 - 249 audiencias de formulación de imputación y se han vinculado a 584 personas por delitos principales y secundarios.
 - 113 audiencias de medidas de aseguramiento en las cuales se impusieron medidas a 405 personas.
 - 117 audiencias de formulación de acusación para 427 personas.
- Acciones contra “comandantes o cabecillas”:
 - 82 audiencias de solicitud y expedición de órdenes de captura, con órdenes de captura para 381 “indiciados únicos como comandantes o cabecillas responsables”.
 - 42 audiencias de medidas de aseguramiento con 144 vinculados.
 - Cuatro sentencias contra comandantes: tres integrantes de disidencias y el restante (1), integrante del Clan del Golfo.

En el marco de la audiencia, la JEP le solicitó a la Unidad de Investigación y Acusación de esa jurisdicción, realizar una investigación de las sentencias proferidas por homicidios de excombatientes. Como resultado de la investigación de 25 sentencias (en total 39), la UIA encontró en términos generales que: (i) “las sanciones judiciales se han registrado únicamente en 29 de los 119 municipios en donde hubo registro de homicidios de excombatientes”; (ii) en las sentencias hubo “ausencia de metodologías basadas en el análisis de contextos, pues la mayoría de los casos no tienen establecido un móvil claro” y salvo un caso, no se ha imputado el delito de homicidio en persona protegida; (iii) “el ejercicio de la acción penal se está concentrando en los ejecutores materiales y no en los determinadores” y finalmente, (iv) “no hay claridad sobre la forma cómo se están produciendo los preacuerdos, ya que en muchos casos se evidencia laxitud que no se traduce en el esclarecimiento completo de la totalidad de los responsables” (Audiencia Pública de la JEP, 5 de mayo 2022). Estos hallazgos en la investigación ordenada por la JEP, corroboran la limitación de los alcances de la investigación judicial de la UEI, en tanto no alcanza dicha acción judicial a afectar las estructuras u organizaciones criminales responsables de los crímenes que vulneran las garantías de seguridad,

⁴⁹ Región Noroccidental en Antioquia, Bajo Cauca y Sur de Córdoba y Río Sucio. Región Pacífico Sur en Cauca, Putumayo y Tumaco.

no establece quiénes son sus principales responsables o determinadores de los crímenes y no ha conducido a su desmantelamiento.

II. Garantías de seguridad para los excombatientes: medidas de protección

Para garantizar el éxito en la culminación del proceso de reincorporación, el A.F. creó el Programa de protección integral (A.F. 3.4.7.4) con el objetivo de proteger a los miembros del Partido Comunes, y a excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, de acuerdo con su nivel de riesgo. Este Programa incluyó la creación de múltiples instancias y medidas: (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, así como para garantizar 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.

Al respecto, la falta de garantías de seguridad para los excombatientes en reincorporación continúa siendo la principal preocupación para la consolidación del proceso en el mediano y largo plazo. Desde la firma del A.F. hasta el 19 de mayo de 2022, el Partido Comunes registra el homicidio de 332 excombatientes, además, la Misión de Verificación de Naciones Unidas, ha reiterado que “cada vez son más numerosas las amenazas de grupos armados ilegales contra excombatientes que participan en iniciativas colectivas en AETCR y en NAR, lo cual repercute en sus cooperativas y proyectos productivos” (2022a, p.10).

En materia de protección, la ST verificó que aunque ha avanzado la implementación de todas las disposiciones tendientes a garantizar su protección física, dado su alto nivel de prioridad y urgencia, el impacto de estas no ha sido el esperado. Al 31 de mayo de 2022, este es el balance de las medidas de protección que se están implementando (Respuesta de la CPEC, 2022b):

- Para la protección de los 24 AETCR, se mantienen desplegadas las 24 Unidades Básicas de Carabineros y 57 pelotones del Ejército, con un total de 2.539 miembros de la fuerza pública.
- 416 esquemas de protección desplegados para la protección de los excombatientes por parte de la UNP: 333 individuales, 53 colectivos, 26 para los AETCR y cuatro para las sedes del Partido Comunes. Además, se han implementado 1.428 medidas de protección complementarias para 1.428 personas en reincorporación.

- Al 30 de abril de 2022, la CPEC (2022) reportó la reubicación de excombatientes por fuera de zonas de riesgo en 506 casos, y la extracción de urgencia por fuerza de zonas de riesgo en 31 casos.

Aunque desde 2020, tanto la ST como la CPEC, reportan la disminución en los homicidios contra excombatientes (Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia, CERAC, 2022); (Respuesta de la CPEC, 2022b), el riesgo de seguridad para esta población continúa crítico, especialmente para aquellos que ejercen roles de liderazgo en el proceso.

Durante el período de análisis de este informe, la ST resalta dos hechos de implementación en el marco del proceso de medidas cautelares de protección que inició la JEP en 2020, tendientes a dinamizar por un lado, la protección de los excombatientes en proceso de reincorporación y por el otro, robustecer las acciones para garantizar la seguridad de los familiares de los excombatientes.

Frente al primer aspecto, pese a que las medidas de protección están activas, con el fin de dinamizar el cumplimiento del A.F., la JEP también ha verificado la implementación de estas medidas y el mandato de la Subdirección de la UNP ante la crítica situación de violencia contra los excombatientes -de la misma forma como ha sucedido con la CNGS y la UEI-. En febrero de 2022, la JEP llevó a cabo una audiencia de seguimiento a la UNP frente a los casos de los 35 excombatientes que fueron asesinados mientras esperaban respuestas a sus solicitudes de protección o ya contaban con algunas de estas medidas. De acuerdo con el análisis de la JEP, la UNP no está proporcionando una protección eficaz a esta población, principalmente, por las demoras tanto en la evaluación de los riesgos como en la implementación de las medidas de protección aprobadas. Ante esta situación, la JEP “le ordenó a la UNP presentar un plan de acción que incluyera medidas correctivas y además, le solicitó a la Procuraduría investigar las fallas en la asignación de estas medidas” (NN.UU, 2022b).

Respecto a la protección de los familiares, la ARN emitió la Resolución 1273 de 2022 a través de la cual acata la “orden” de la JEP de garantizar un ingreso básico para los hijos e hijas de excombatientes en proceso de reincorporación asesinados. En el marco de esta Resolución, la ARN garantiza el desembolso de un ingreso básico “excepcional y temporal [que] corresponderá al 90% de un salario mínimo mensual legal vigente el cual se otorgará en favor de los niños, niñas y adolescentes” (Resolución 1273 de 2022). Este ingreso se entregará a los representantes legales o a quien tenga la custodia de los beneficiarios y se realizará de forma proporcional “teniendo en cuenta el total de hijos o hijas menores de edad de la persona en proceso de reincorporación asesinada” (Ibíd). La expedición de esta Resolución se da luego de que la JEP en noviembre de 2021, ordenara a la ARN tomar medidas específicas para la protección de los familiares de excombatientes asesinados y que ésta apelara la orden en diciembre.

1.2.2. Conclusiones

La ST reconoce que la implementación tanto de las disposiciones en materia de política e investigación criminal como de las medidas de protección para los excombatientes iniciaron, tienen avances, retrasos y se encuentran en correspondencia parcial con lo que establece el A.F.

La implementación de todas las disposiciones y compromisos que establece el A.F. en ambos asuntos, es prioritaria para alcanzar el objetivo del Acuerdo sobre garantías de seguridad, el cual es brindar garantías a los excombatientes y generar condiciones de seguridad que favorezcan la implementación de todos los programas y proyectos del A.F. Estas garantías de seguridad solo se alcanzarán implementando de forma integral, articulada y a tiempo, todas las disposiciones establecidas.

Positivamente, la ST destaca el papel que ha desempeñado la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP para promover, impulsar y dinamizar el cumplimiento de los compromisos de este Acuerdo sobre garantías de seguridad en todos sus componentes; especialmente, en las medidas de protección y ahora, en el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Desde la apertura del proceso de medidas cautelares en 2020, el seguimiento riguroso a las disposiciones pendientes y con dificultades, así como a las instituciones e instancias, ha permitido avanzar en la rendición de cuentas, la divulgación pública de los avances, el cumplimiento de compromisos pendientes y la toma de decisiones de carácter obligatorio para garantizar la implementación del A.F. Sin este seguimiento riguroso, posiblemente este tema (3.4) estaría con mayores retrasos.

1.3. Enfoque de género

Frente a la implementación del enfoque de género, la ST resalta las 18 visitas territoriales de la Mesa de Género del CNR, con corte al 31 de mayo de 2022, para impulsar las medidas de género de la PNRSE (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 6). Sin embargo, estas se han visto limitadas ante la falta de participación institucional tanto del nivel nacional y local, y la creación de un mecanismo de monitoreo y evaluación para las actividades establecidas (NN.UU. 2022, p. 9).

En materia de proyectos productivos, de las 168 cooperativas registradas, 37 son lideradas por mujeres y 16 están integradas solo por mujeres (2022, p.7). Hay 2.763 mujeres vinculadas a proyectos productivos colectivos e individuales, lo que equivale al 85% del total de aquellas que están en proceso de reincorporación (CPEC, 2022b, p. 17). El CNR aprobó un total de 107 proyectos colectivos con enfoque de género en su formulación e implementación (2022b, p. 18).

En los AETCR de Agua Bonita (Caquetá) e Icononzo (Tolima), los Comités de Mujer y Género han sido el impulso para la puesta en marcha de varias iniciativas productivas en confecciones, producción de aceites esenciales, agricultura, ganadería, entre otras (El Espectador, 2022). Lo anterior ha dado lugar a la creación de Centros de Desarrollo Infantil —CDI— con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—, para el cuidado de la primera infancia, y a la contratación de mujeres excombatientes para el cuidado de los niños y niñas. Sin embargo, estos espacios no son suficientes ante la necesidad de generar mejores condiciones para esta población en los espacios territoriales (El Espectador, 2021).

Respecto a garantías de seguridad, 10 mujeres excombatientes han sido asesinadas y otras seis han sido víctimas de intentos de homicidio. De acuerdo con la Misión de Verificación (2022a), la UNP “contrató a personal especializado e impartió capacitación sobre análisis del riesgo con perspectiva de género”(p. 10) con la finalidad de implementar medidas de protección que se ajusten a las necesidades de las mujeres.

La ST encontró que a 31 de mayo de 2022 “se han dispuesto esquemas de protección para 53 colectivos distintos a AETCR por conducto de la Unidad Nacional de Protección, que incluyen 274 Agentes escoltas, 81 vehículos blindados y 39 convencionales y medidas complementarias” para mujeres excombatientes y sus familiares (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 2).

1.4. 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” (Ibid., p. 206).

Frente a la reincorporación económica y social de excombatientes de origen étnico, la ST encontró que la Mesa Étnica creada en el CNR no ha podido funcionar plenamente ante la falta de lineamientos claros y una agenda que guíe el trabajo (NN.UU., p. 14), sin embargo, la CPEC señaló que la Mesa “durante la vigencia 2022 ha sesionado en seis ocasiones” (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 8). Por su parte, el componente Comunes del CNR organizó el “Encuentro Étnico Afro” en San José del Guaviare con apoyo del “Comité Étnico de Colinas” que contó con la participación de excombatientes afro de los AETCR de Colinas y Charras (CNR

Comunes, 2022c). Respecto a proyectos productivos, 855 personas auto-reconocidas como población étnica están vinculadas a 116 proyectos productivos colectivos y 614 hacen parte de 4.243 proyectos productivos individuales (CPEC, 2022a, p.12).

Por otro lado, en cuanto a la educación, a 31 de marzo del 2022 se encontraban asistiendo al programa “Arando la Educación”, 64 personas que se reconocen dentro de un grupo étnico, es decir, 161 personas menos que las que asistían en marzo del 2021 (CPEC, 2022a. p. 31-32). A abril de 2022, 1.285 personas de origen étnico asistieron a programas de formación académica (Del Capitolio al Territorio, 2022,2. p. 376). En cuanto a la salud, hay 1.977 personas de origen étnico en proceso de reincorporación afiliadas a salud: 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 siete personas, cuatro indígenas y tres negros/afro-colombianos en el régimen especial (Ibid). Sobre el “Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico”, la ST verificó que el programa no se ha podido implementar, ya que continua en la Mesa de Concertación Nacional -MPC- con pueblos indígenas y todavía no “ha ingresado a discusión en el espacio nacional de consulta previa de medidas legislativas y administrativas afro” (IEANPE, 2021. p. 98). Esto representa un retraso frente a lo establecido en el Plan Marco de Implementación —PMI— sobre la puesta en marcha del programa que debía estar listo para el 2018.

En materia de garantías de seguridad, en el primer trimestre del 2022 fueron asesinados dos excombatientes de origen étnico (NN.UU, 2022. p. 10). En cuanto a las afectaciones a las comunidades étnicas, la ST registró los homicidios de 7 afrocolombianos identificados como líderes sociales, así como de 13 líderes indígenas (Ibid, 2022 p. 11). Entre enero y marzo del 2022, el departamento del Chocó registró el homicidio de un líder indígena y tres afrocolombianos, entre ellos una niña de 11 años y un miembro de la Guardia Cimarrona. Asimismo, en el Cauca fueron asesinados cuatro guardias indígenas y una autoridad indígena tradicional; y en Nariño fueron asesinados otros cuatro miembros de la comunidad indígena Awá, incluidos un guardia y un líder de la comunidad (ibid. p. 14). En cuanto a los casos priorizados por la Unidad Especial de Investigación, hay 23⁵⁰ casos en investigación de afectaciones a personas pertenecientes a comunidades étnicas durante el 2021 (Respuesta de la CPEC, 2022b. p. 138). Por otra parte, en el primer trimestre del 2022, habían sido confinadas más de 42.000 personas, en su mayoría comunidades indígenas y afrocolombianas (ibíd. p. 9); y en 2021, según la OACNUDH, el 69% de la población

⁵⁰ 12 estaban en proceso de reincorporación, 10 eran defensores de Derechos Humanos y 1 era candidato político.

desplazada y el 96% de la población confinada pertenecían a comunidades étnicas (OACNUDH, 2022. p. 7).

Al tener en cuenta las difíciles condiciones de seguridad que se presentan en los territorios étnicos, la IEANPE manifestó que “los Pueblos Étnicos insistimos en la implementación de esquemas de seguridad y protección colectivos, con pertinencia étnica y cultural, y que también se integren a las guardias indígenas y cimarronas, como mecanismos ancestrales de autocuidado para nuestros pueblos” (IEANPE, 2021. p. 155). La ST encontró que dentro de las acciones de protección adelantadas por la UNP para proteger a los pueblos étnicos, están: la dotación a diferentes guardias; las evaluaciones de riesgo colectivo ante el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas; el convenio entre la UNP, el CRIC, y con el resguardo indígena Siona-Buenavista, para la protección colectiva e individual de la comunidad y el fortalecimiento de mecanismos propios de protección; y la renovación de los convenios entre ACIN y el CRIC para el fortalecimiento de la Guardia Indígena (IEANPE, 2021. p. 107). Sin embargo, la IEANPE señaló que los resultados de la UNP no permiten ver cuáles Guardias fueron dotadas ni con qué elementos, además resalta que el apoyo a la Guardia Cimarrona no presenta ningún reporte en los informes del Gobierno (Ibid).

1.5. Oportunidades de mejora

Reincorporación social y económica

- La eliminación de los cuellos de botella existentes para los temas de acceso a tierras y construcción de viviendas responderían a las necesidades específicas de los excombatientes en los territorios, de acuerdo a las medidas institucionales creadas, lo que además dinamizará los diálogos entre el Gobierno y el partido Comunes.
- La ST destaca como un avance, la adopción del subsidio familiar para vivienda urbana para personas en proceso de reincorporación, el cual es complementario al programa “Mi Casa Ya” y puede sumar otros recursos provenientes de las Cajas de Compensación Familiar, con el cumplimiento previo de una serie de requisitos técnicos.
- La adopción formal de la “ruta de sostenibilidad” por parte de la ARN es una oportunidad para el componente Comunes y el gobierno en la implementación de medidas conjuntas que fortalezcan técnicamente los proyectos productivos desde los ámbitos organizativo, productivo, financiero, socio-empresarial y de comercialización.
- La articulación tanto del partido Comunes, así como de los excombatientes en proceso de reincorporación y del Gobierno Nacional, en el proceso de reincorporación económico y social con otros puntos del A.F., como el punto 1 sobre “Reforma Rural Integral” que incluye los PDET, el punto 2 sobre

“Participación política” y el punto 5 sobre el “SIVJRGN”, son importantes para su reincorporación comunitaria en espacios cívicos en temas de prevención, reconciliación y de esclarecimiento de la verdad con las comunidades.

- La ST considera que sostener el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional a los proyectos productivos colectivos sigue siendo decisivo para su puesta en marcha en diferentes zonas del país, tanto en los AETCR como en las NAR, y su continuación es un impulso y una garantía para los excombatientes en proceso de reincorporación de la sostenibilidad del proceso hacia futuro.
- 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.

Garantías de seguridad

- La CNGS podría avanzar en la implementación de todos los compromisos pendientes que están establecidos en el A.F., para dinamizar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato: expedición del plan de trabajo interno y avances en el diseño de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales. Además, la resolución de controversias y diferencias entre sus miembros sobre el funcionamiento y naturaleza de esta instancia, podría ser una oportunidad para dinamizar su puesta en marcha.
- El fortalecimiento en las capacidades de los procesos de judicialización, asociación y desmantelamiento de organizaciones criminales por parte de la UEI, más allá de las investigaciones de los casos de homicidios contra excombatientes, podría mejorar las condiciones de seguridad para los excombatientes. La UEI podría aumentar los nombramientos de fiscales, investigadores de policía judicial, analistas y jueces especializados, así como ampliar las investigaciones y procesos judiciales en los municipios en donde no se registran judicializaciones por homicidios de exFARC.
- Asignar con dedicación exclusiva miembros de la Policía y capacidades para el Cuerpo Élite y la Unidad Policial de Edificación de la Paz (UNIPPEP) de la Policía Nacional en las zonas de mayor necesidad y riesgo, permitirá mejorar las garantías de seguridad a los excombatientes.
- Aprobar el reglamento interno de la Alta Instancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), podría ser determinante para avanzar en las garantías de seguridad para excombatientes y en el fortalecimiento de los mecanismos de participación política.

- Aumentar la capacidad de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, permitiría mejorar las condiciones de seguridad para la población en proceso de reincorporación.
- Acelerar el nombramiento de jueces por parte del Consejo Superior de la Judicatura para atender casos de excombatientes asesinados (Punto 3.4.6 del Acuerdo) aceleraría el proceso judicial y mejoraría los índices de impunidad frente a los homicidios de los excombatientes.
- Aprobar y ejecutar la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales, mejoraría la respuesta del Estado frente a los riesgos de seguridad de excombatientes y población en proceso de reincorporación en general.
- Pagar el ingreso básico a los hijos de los excombatientes asesinados hasta que no cuenten con protección efectiva y gestionar el pago del seguro de vida por muerte de los excombatientes y sus gastos funerarios (Auto SAR AI 067 de 2021 JEP), evitaría que esas personas abandonen el proceso de reincorporación.

Enfoque Étnico

- Reconocer jurídicamente las Guardias Indígenas y Cimarronas, permitiría un avance en el cumplimiento del A.F. punto 3.4, en materia de garantías de seguridad para la población étnica
- Adelantar reuniones periódicas de la Mesa Étnica del CNR, sería decisivo para asegurar el enfoque étnico en el proceso de reincorporación económico y social, según los términos del A.F.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (04/05/2022). En Medellín se desarrolló Primer Encuentro del programa CaPAZciudades. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2022/En-Medellin-se-desarrollo-Primer-Encuentro-del-programa-CaPAZciudades.aspx>
- Audiencia Pública de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad de la JEP de Seguimiento a la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. (28 de febrero de 2022) [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=hPNnWtxnqSA&t=12509s>
- Audiencia Pública de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad de la JEP de seguimiento a las órdenes impartidas a la UEI de la Fiscalía. (5 de mayo de 2022) [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=qAGnkz6x6nl>
- CNR Comunes. [@CNRCOMUNES]. (5 de mayo de 2022). “Esto es lo que debemos conocer sobre los subsidios de vivienda para la población en reincorporación, entérate de este mecanismo enmarcado en el decreto 650 de 2022”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1522404632680673280?s=20&t=DnBSP-2l6zIYEcdJ8QZ8Kw>
- CNR Comunes. [@CNRCOMUNES]. (10 de mayo de 2022a). “Vamos a iniciar en todo el país la actualización de información clave para la reincorporación, ubicando necesidades e intereses de las y los firmantes de paz”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1524012099822923776?s=20&t=DnBSP-2l6zIYEcdJ8QZ8Kw>
- CNR Comunes. [@CNRCOMUNES]. (28 de marzo de 2022b). “Denunciamos y rechazamos el desmantelamiento del esquema de salud en Tibú, Norte de Santander, situación que afecta a las comunidades rurales y al colectivo en reincorporación de la región”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1508435051524108291?s=20&t=DnBSP-2l6zIYEcdJ8QZ8Kw>
- CNR Comunes. [@CNRCOMUNES]. (5 de mayo de 2022c). Se realizó el Encuentro Étnico Afro en San José del Guaviare. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1522246715264442370?s=20&t=DnBSP-2l6zIYEcdJ8QZ8Kw>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (28 de marzo de 2022). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2229476.pdf>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (23/11/2021). Avances en la política de paz con legalidad para pueblos y comunidades étnicas. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-y-etnias-en-la-paz/>

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (abril 2022). Informe de Resultados de Paz con Legalidad: agosto 2018-abril 2022. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (30/04/2022a). Informe de Resultados Avanza la Reincorporación. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (28/02/2022b). Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-y-etnias-en-la-paz/>
- Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización. (07/2022a). Respuesta CPEC.
- Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización. (07/2022b). Respuesta CPEC.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC”. https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdfv
- Decreto 650 de 2022. (27/04/2022). “Por el cual se adiciona la sección 13 al capítulo 1 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda para población en ruta de reincorporación y se dictan otras disposiciones”. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20650%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202022.pdf>
- Decreto Ley 898 de 2017. (29/05/2017). “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81861#:~:text=Crea%20al%20interior%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20la%20Unidad%20Especial%20de,de%20una%20paz%20estable%20y>
- Del Capitolio al Territorio. No enreden la paz, Balance Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. (07/2022). <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>

- ECOMUN. (1/03/2022). Nace FEDECOMUN, la Federación de Organizaciones Sociales y Solidarias del Suroccidente colombiano. <https://ecomun.com.co/nace-fedecomun-la-federacion-de-organizaciones-sociales-y-solidarias-de-suroccidente-colombiano/>
- El Espectador. (21/11/2021). Las exguerrilleras de las Farc que lideran la reincorporación en el Caquetá. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-exguerrilleras-que-encabezan-la-reincorporacion-en-el-caqueta/>
- El Espectador. (18/04/2022). Las mujeres que lideran la reconciliación en Icononzo, Tolima. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/con-confecciones-arte-y-apicultura-las-mujeres-ex-combatientes-construyen-paz-en-icononzo-tolima/>
- El Espectador. (22/06/2022). Gobierno acata orden de la JEP y pagará renta básica a hijos de ex-Farc asesinados. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/gobierno-acata-orden-de-la-jep-y-pagara-renta-basica-a-hijos-de-ex-farc-asesinados/>
- El Tiempo. (27/04/2022). Ex-Farc han recibido casi 2.000 hectáreas para proyectos productivos. <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/ex-farc-han-recibido-casi-2-000-hectareas-para-proyectos-productivos-666528>
- Fiscalía General de la Nación. (03/11/2021). Hernando Toro Parra, nuevo director de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/hernando-toro-parra-nuevo-director-de-la-unidad-especial-de-investigacion-para-el-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (Marzo 1 de 2022). Comunicado 018 de 2022: JEP ordena al Gobierno poner en marcha la Comisión de Garantías de Seguridad y adoptar el plan para desmantelar organizaciones criminales. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-gobierno-adoptar-el-plan-para-desmantelar-organizaciones-criminales.aspx>
- IEANPE. (diciembre del 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. <https://www.forointeretnico.com.co/wp-content/uploads/Informe-IEANPE-2022-24-01-22-VER1-1.pdf>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2022a). Informe del Secretario General, S/2021/1090. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_sp_n2139927.pdf
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2022b). Informe del Secretario General, S/2022/267. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2229476.pdf>
- No enreden la paz (julio de 2022). No enreden la paz Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz Julio 2022. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>

OACNUDH. (marzo de 2022). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2021. https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2021/

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Programa Ambientes para la Paz. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/ambientes-para-la-paz.html>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (6/05/2022). El PNUD acompaña a la ARN en el desarrollo del Primer Encuentro del programa CaPAZciudades. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2022/05/PNUD-ARN-Capazciudades-Medellin.html>

RENA-CE. [@redna_c]. (16/05/2022). “El 70 % de las personas delegadas a nuestro Primer Encuentro Nacional de Confecciones por la Paz fueron mujeres de los territorios, lo cual evidencia su liderazgo en el mundo productivo de la confección y en el proceso de reincorporación a la vida civil que adelantamos”. [Tweet]. https://twitter.com/redna_c/status/1504224362496417801?s=20&t=DnBSP-2l6zIYEcdJ8QZ8Kw

RENA-CE. [@redna_c]. (10/06/2022a). “El encuentro, permitirá a los y las firmantes de paz conversar sobre estrategias de articulación, fortalecimiento y coordinación de cara a la construcción de una propuesta de confecciones a nivel nacional, que busca generar más de 1.000 empleos”. https://twitter.com/redna_c/status/1535295525016281088

Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022

Punto 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, 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) 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.

Para este 11vo informe, la ST verificó el estado de implementación de este punto con base en los eventos de implementación identificados durante el periodo de septiembre de 2021 a junio de 2022. La ST identificó las disposiciones o compromisos cuyo cumplimiento está en situación de atraso, las que deben implementarse de forma prioritaria, y/o que se implementaron de forma oportuna según la secuencia del A.F. El análisis se hará respondiendo a preguntas específicas, que permitan verificar si, los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito diferentes al PNIS están en concordancia con lo establecido en el Acuerdo y son sostenibles en el tiempo; y si en el periodo de verificación del informe han cambiado las garantías y condiciones de seguridad en los territorios donde se están ejecutando los programas de sustitución de cultivos.

83

En su labor de verificación, la Secretaría Técnica registró que, en estos nueve meses del período del informe, los avances más significativos en la implementación se concentraron en el Tema 1, Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; y en el Tema 4, Programa de Desminado Humanitario. El avance más importante en el tema 1 (A.F. 4.1) es la aceleración de la cobertura de familias que reciben el componente de proyectos productivos de ciclo corto del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar, que triplicó el número de familias beneficiadas en el periodo del informe. Sin embargo, la ST advierte que el componente del PAI familiar de proyectos productivos con visión de largo plazo (A.F. 4.1.3.6) está en situación de atraso y requiere cumplimiento, pues la sostenibilidad futura de la sustitución, depende de que las familias cultivadoras y recolectoras tengan alternativas de generación de ingresos en las economías lícitas.

En cuanto al Tema 2 sobre la prevención del consumo y salud pública, la ST registra que se mantienen retrasos en algunos de sus compromisos aunque reconoce que las políticas públicas que se han implementado en esta materia, luego del A.F., han representado un impulso a los compromisos asociados a este subtema. De manera particular en el periodo de monitoreo, se evidencian avances en torno a la puesta en marcha de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo de

drogas, y frente a la prevención de la estigmatización del consumo de drogas, mediante el fortalecimiento de enfoques diferenciales.

En el Tema 4 referente al desminado humanitario, hubo avances en la liberación de municipios de Minas Antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE–, la implementación de este tema inició a tiempo, presenta avances sostenidos y está en correspondencia total con el A.F. Sin embargo, en el periodo que cubre este informe, continúan las preocupaciones por la persistencia en el uso de este tipo de artefactos por parte de Grupos Armados Organizados que, de hecho, dadas las actuales condiciones de inseguridad, la priorización de actividades de descontaminación y limpieza de carácter humanitario está siendo severamente afectada, lo que impide el cumplimiento total de los compromisos.

1. Análisis temático

1.1. 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 priorizados⁵¹:

84

Avances en la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2022), reportó que hasta el 22 de abril de 2022 se habían erradicado de forma voluntaria y asistida 45.970 hectáreas –ha– de cultivos de uso ilícito en el marco del PNIS. Con respecto a lo reportado por esta ST en su Décimo Informe de Verificación (2021), hubo un aumento de 2.259 ha erradicadas, un 5% en seis meses, alcanzando un cumplimiento de 91,94%⁵² de la meta de erradicación de 50.000 ha, establecida inicialmente para este programa en 2017 (Presidencia de la República, 2022). Por su parte, el actual Gobierno fijó la meta de sustitución

⁵¹ La ST dió prioridad para 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 10mo informe de la ST (2021).

⁵² Este nivel de cumplimiento de la meta no tiene una segunda fuente independiente de verificación, como sí lo tuvo en el pasado por verificación en terreno del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI–.

voluntaria para el cuatrienio 2018-2022 en 17.000 ha⁵³ de las cuales ha alcanzado 12.970 ha sustituidas, un 76,29% (Sinergia, 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). Al respecto, la ST verificó que se han llevado a cabo labores de erradicación forzada en territorios que manifestaron su voluntad de sustituir a través de los acuerdos colectivos firmados con el Gobierno en 2017, como lo señaló la procuraduría (2021), entre 2016 y 2019, se llevaron a cabo operaciones de erradicación forzada en 396 veredas que habían firmado acuerdos colectivos con el Gobierno pero que no fueron incluidas en el PNIS en el momento de firmar acuerdos individuales (PGN, 2021). La erradicación forzada en estas 396⁵⁴ veredas sería un incumplimiento del A.F. (4.1.3) y de la secuencialidad del PNIS, puesto que estas comunidades manifestaron por escrito su voluntad de sustituir y ya tenían acuerdos firmados con el Gobierno en el momento en el que se adelantó la erradicación⁵⁵.

Al respecto, la PGN señaló que los acuerdos colectivos firmados con las comunidades en 2017 y 2018, en donde pactaron 188.000 familias sí “representan una manifestación explícita de la voluntad de estas de avanzar con el proceso de erradicación voluntaria” (Procuraduría, 2021, p.343). No obstante, el Gobierno Nacional “ha informado en múltiples ocasiones que los acuerdos colectivos hacían parte del proceso de socialización del PNIS, y por ende, estas familias no hacen parte dicho Programa” (Procuraduría, 2021, p.344), dejando la vía abierta para adelantar programas de erradicación forzosa en territorios con acuerdos colectivos. La diferencia entre la concepción sobre los casos en que se puede o no aplicar la erradicación manual, puede afectar la legitimidad de las labores de erradicación

⁵³ 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.

⁵⁴ Los departamentos en los que más hubo veredas con acuerdos colectivos sin individualizar y que registraron erradicación forzada fueron: Nariño, con 138 veredas en los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas, Roberto Payán y Policarpa; seguido por Cauca con 83 veredas en Corinto, Balboa y Cajibío; luego por Caquetá con 60 veredas en Milán y Puerto Rico, y Antioquia con 42, principalmente en el municipio de Valdivia. (Procuraduría, 2021a, p.344).

⁵⁵ En cuánto a cifras y avance de la erradicación forzada, aun cuando no hace parte de compromisos establecidos en el AF, en 2021, el Gobierno fijó la meta de erradicación en 130.00 ha, de las cuales, erradicó 103.257 ha de enero a diciembre, de forma manual y a través del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato –PECAT-. Las hectáreas erradicadas en 2021 representaron una disminución de 21% respecto a las hectáreas erradicadas en 2020.

forzada y la sostenibilidad del A.F., especialmente si esta no se hace con todas las garantías.

El A.F. también establece frente a los cultivos de uso ilícito que “el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades (A.F., 2016, p.107). Al respecto, la ST encontró que según información reportada por la Defensoría del Pueblo (7 de julio de 2022), “ciertas administraciones locales rechazan que los procedimientos de erradicación forzosa no son previamente comunicados, lo cual desconoce la función que desarrollan las Alcaldías municipales como primeras autoridades de policía en sus territorios” (Defensoría del Pueblo, 2022, p.216). Por ejemplo, en 2020, las Alcaldías de Tibú y Sardinata, informaron a la Defensoría que la Fuerza Pública no comunicó previamente la ejecución de procedimientos de erradicación forzosa (Ibid). La ST no tiene información para establecer si dichas labores sí se comunicaron y socializaron debidamente a las comunidades, pero reconoce como oportunidad de mejoramiento, informar oportunamente a las autoridades locales para que estas activen todos los planes de prevención y contingencia ante posibles violaciones de derechos humanos durante la erradicación forzosa.

Para garantizar el cumplimiento oportuno de lo establecido en el A.F., antes de proceder con las labores de erradicación forzosa, la ST señala la importancia de establecer por parte de las autoridades, que los territorios donde se llevará a cabo la erradicación no hayan suscrito acuerdos colectivos, para evitar que las familias que han expresado su voluntad de sustituir, continúen siendo objeto de erradicación forzosa. Además, la ST reitera que se debe tener en cuenta lo establecido en el auto 387 de la Corte Constitucional de 2019, que establece que hay “una jerarquía entre los medios de erradicación (...) de la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa” (Auto 387 de la Corte Constitucional, 2019, p.). En este sentido, la ST también señala como una oportunidad de mejora, integrar al resto de familias que no ingresaron al PNIS, pero que sí firmaron acuerdos colectivos, a las nuevas alternativas de sustitución⁵⁶. De esta forma, se ofrece una alternativa de sustitución a las familias con acuerdos colectivos, antes de proceder con las labores de erradicación, lo que corresponde con la secuencia dispuesta en el A.F. y la jerarquía establecida en el auto 387 de la Corte.

⁵⁶ Como Hecho a la Medida, Territorios para la Conservación y Formalizar para Sustituir.

Aceleración en la ejecución del 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 –ATI–; (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.

Durante el periodo de septiembre de 2021 a abril de 2022 continuaron los avances en cuatro de los cinco componentes del PAI familiar: AAI; ATI; proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria; y proyectos que ciclo corto que fue el componente que presentó una aceleración en su cobertura, en el periodo de este informe. En la tabla 1, la ST reporta el análisis y avance en cada uno de los componentes del PAI familiar y en el Plan de Atención a recolectores, según información de la CPEC a abril de 2022:

Tabla 1: avances en el PAI familiar.

Componentes del PAI Familiar ⁵⁷	Familias beneficiadas abril 2022	Familias beneficiadas desde el décimo informe (septiembre 2021- abril 2022)	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias recibiendo pago	76.264	446	92,73%
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	71.639	5.416	87,10%
Asistencia técnica integral	75.570	4.778	91,88%
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	67.627	7.687	82,23%
Proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido en elaboración y concertación	45.524	29.886	55,35%
Proyectos productivos con visión de largo plazo	1.986	0	2,4%
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	7.353	1.652	43,61% ⁵⁸

87

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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ El total de familias recolectoras adscritas al programa es de 16.857 familias.

La tabla 1 muestra que los pagos por Asistencia Alimentaria Inmediata y la Asistencia Técnica Integral, son los componentes del PAI más avanzados y cerca de alcanzar el 100% de familias beneficiadas; no obstante, este compromiso debía finalizar en 2019 según el PMI (PMI, 2017, p.115), por lo que la ST considera que la implementación de este compromiso aún se encuentra en situación de atraso. Respecto al componente de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido, la ST registra una aceleración muy significativa, pues en el período de septiembre de 2021 a abril de 2022 (siete meses), este componente casi triplicó el número de familias beneficiadas, al pasar de 15.638 familias a 45.524 (29.886 familias más) al 30 de abril de 2022.

Los avances en el componente de proyectos productivos de ciclo corto se deben, en primer lugar, a que en la vigencia de 2021 “se avanzó en la contratación de la operación para la fase de ciclo corto de los proyectos productivos, de forma que iniciaron seis nuevos operadores enfocados en la atención de familias ubicadas en áreas ambientalmente estratégicas” (SIIPO, 2022). En segundo lugar, por el avance en la ejecución de “los convenios suscritos para la atención a familias PNIS en los departamentos de Antioquia y Putumayo con la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y con la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)” (SIIPO, 2022). A pesar de esta importante aceleración en la cobertura de los proyectos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos, la ST advierte que el componente de proyectos productivos de largo plazo, continúa en situación de atraso, pues según el PMI, este componente debía finalizar su implementación en 2020 (PMI, 2017, p.115) pero el porcentaje de avance del indicador es de 2,8% (SIIPO, 2022) y según la tabla 1, la cobertura reportada por la CPEC es de 2,4%.

Respecto al componente de proyectos productivos de ciclo largo, a diciembre de 2021, 1.986 familias estaban recibiendo apoyo financiero para este tipo de proyectos, una cifra que no presentó avances desde junio de 2021. Según el PMI, en el 2020 debían estar establecidos los proyectos productivos de largo plazo (PMI, 2017, p.115), por lo que esta ST concluye que este compromiso se encuentra en situación de atraso. Además, el lento avance en este componente representa un obstáculo para la implementación integral del A.F. y de la RRI que va integrada al Punto 4, debido a que la sostenibilidad futura del PNIS, depende de que las familias cultivadoras y recolectoras, tengan alternativas de generación de ingresos en las economías legales (A.F, 2018, p.101), la ST resalta que se debe dar avance al cumplimiento de este componente.

Implementación del 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).

Frente a estas disposiciones, la ST no encontró información de que se estén implementando programas en el marco del A.F. para este compromiso. En cuanto a la información disponible en las fuentes, la ST encontró que en el periodo de este informe se adoptó la ficha técnica en SIIPO asociada al indicador D. 278 “Política Integral para el adulto mayor” que está relacionado a este compromiso. Sin embargo, la ST advierte que los avances que se reporten en este indicador, no corresponden a lo definido en el A.F. ni el PMI acerca de este compromiso, debido a que ese indicador “se medirá a través de la implementación de la política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez” (SIIPO, 2022). Dicha política, fue formulada en 2007 y hace parte de la oferta usual del Gobierno Nacional y como lo verificó esta ST, en el decreto 681 de 2022 que actualiza esta política para el periodo de 2022-2031, no se hace mención al A.F. o al PAI comunitario, ni se adoptan acciones diferenciales priorizando territorios donde se implementa el PNIS.

89

En cuanto al compromiso de generación de opciones laborales, el A.F. establece que “se crearán mecanismos de información para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan de la implementación de la RRI y de los PISDA (...) teniendo en cuenta medidas diferenciales para las mujeres rurales” (A.F., 2016, P.113). La ST encontró que en el periodo que cubre este informe “se realizaron jornadas de prestación de servicios de la ruta de empleabilidad en los municipios de Anorí y Cáceres del departamento de Antioquia, completando el 40% de la meta propuesta para el primer trimestre de 2022” (SIIPO, 2022). No obstante, esta información no da cuenta de que se estén implementando programas en los términos del A.F., ni evidencia medidas específicas en materia de información o dirigidas de forma diferencial a mujeres. La ST no encontró información en otras fuentes que dé cuenta de avances en la implementación de este compromiso.

Como lo ha señalado la Procuraduría (2021) y la ST en informes anteriores, todavía no existen los mecanismos necesarios para identificar en qué medida las familias pertenecientes al PNIS y los territorios, se ven beneficiados por el PAI Comunitario. Además, persisten los obstáculos en la implementación de algunos compromisos:

Respecto a las brigadas de atención básica en salud que hacen parte del PAI comunitario (A.F. 4.1.3.6), y que están asociadas al indicador D.276⁵⁹ del PMI, la ST encontró que, aun cuando la ejecución de este compromiso pertenece al Ministerio de Salud, este informó que no recibió solicitudes de brigadas de salud en el marco del PNIS y por lo tanto, reportó un cumplimiento del 100% en la meta del PMI, lo que no corresponde con lo establecido en el A.F. para este compromiso, que hace explícito que “Se promoverá la realización de brigadas de atención básica en salud”. Al respecto, la Procuraduría informó que “el porcentaje de 100% con que cuenta este indicador no refleja avances en la prestación del servicio” por lo cual recomendó a la DSCI y al Ministerio de Salud desde su segundo informe de seguimiento, “desarrollar una estrategia conjunta para la puesta en marcha de las brigadas” (Procuraduría, 2021, p.369). En respuesta a la recomendación de la Procuraduría, “el Ministerio de Salud reiteró su posición de haber cumplido ya con el indicador e informó que de acuerdo con la Ley 715 de 2001, la planeación y desarrollo de las mismas corresponde a las entidades territoriales” (Procuraduría 2021, p.369), aún cuando el PMI establece que este compromiso pertenece al Ministerio. La ST señala que el avance nulo de este compromiso limita lo establecido en el A.F. para dar una solución integral al problema de las drogas, por lo que resalta como oportunidad de mejoramiento, poner en marcha las brigadas de atención en salud en los territorios donde se desarrolla el PNIS y otras estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Al cierre de este informe, la ST sigue sin tener conocimiento sobre el avance de los compromisos de guarderías infantiles rurales, del programa de dotación de comedores escolares, subsidios, créditos y mercadeo (A.F. 4.1.3.6) dirigidos a municipios en donde se implementa el PNIS. Esta falta de información se da principalmente porque no existen indicadores del PMI en el punto 4 asociados a estos compromisos, y en informes de diversas entidades, la ST no encontró menciones o avances reportados en estos compromisos. En conclusión, la ST verificó que los compromisos del PAI comunitario se encuentran en su mayoría no iniciados y con retrasos, ya que debían implementarse al tiempo con el PAI familiar.

Tratamiento Penal Diferenciado

El A.F hace explícito 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 el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva

⁵⁹ El indicador mide el porcentaje de territorios afectados por cultivo de uso ilícito con brigadas de salud.

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)

En el periodo de verificación de este informe, se encontraba en trámite legislativo el Proyecto de Ley 104 de 2021, radicado ante el Senado en agosto de ese año, siendo la quinta y más reciente iniciativa para reglamentar el TPD a pequeños agricultores, después de cuatro intentos previos de reglamentación de este componente del A.F. Este fue presentado por 14 congresistas de partidos en oposición al gobierno de Iván Duque y está a la espera de ser discutido en primer debate en el Senado, sin embargo, dado que el periodo legislativo culmina el próximo 20 de junio, este deberá esperar a que se poseione el nuevo Congreso (2022-2026) el 20 de julio para continuar con su trámite.

La ST señala que el Proyecto de ley no se establece el máximo de hectáreas que la persona puede poseer para ser beneficiario del programa, este simplemente señala 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 que lo integran” (PL 104/21). Esta ausencia de delimitación, puede dar cabida a controversias y afectaciones a los beneficiarios, bien sea por una muy baja delimitación de hectáreas que afecte al grueso de pequeños agricultores, o por una amplia delimitación que permita la incorporación de personas que no sean aquellas por las que aboga el A.F.

Como lo ha mencionado esta ST desde su décimo informe (2021), persiste el no cumplimiento y retraso en este compromiso, puesto que según lo estipula el A.F. (6.1.9), el Tratamiento Penal Diferenciado corresponde a una prioridad normativa, por lo tanto, debía expedirse en el primer año de implementación. Este no cumplimiento mantiene en riesgo jurídico a los “pequeños agricultores y agricultoras que manifestaron su decisión de renunciar a cultivar o mantener cultivos de uso ilícito” (A.F., 2016, p.97). Además, la constante modificación entre los proyectos de ley presentados y su continua falencia en su aprobación en el Congreso, 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. Además, el atraso en el inicio de este compromiso representa un obstáculo en la implementación del PNIS, debido a que uno de los criterios de priorización para el programa, debía ser los territorios donde las comunidades se hubieran acogido al TPD (A.F. 4.1.3.3), y además estableció que en esos casos se pondrían en marcha “medidas especiales de asistencia (...) que incluyan el acceso a los programas de asistencia social del Gobierno sin perjuicio de las posibilidades de acceso a los planes nacionales acordados en el marco de la RRI” (A.F., 2016. p.108).

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 hay, son: Territorios para la Conservación –TpC– y Pago por Servicios Ambientales –PSA–; Formalizar para Sustituir (CPEC, 2021) y el Programa Hecho a la Medida⁶⁰, que integra diferentes alternativas de sustitución según el territorio (UNODC, 2021).

- Hecho a la medida:

La DSCI junto con la 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). El programa se divide en tres fases: Alistamiento, diseño y ejecución (CPEC, 2022):

La Fase de alistamiento comienza con la manifestación de las comunidades para sustituir, luego se desarrolla la estrategia a través de mesas de trabajo con representantes de la comunidad y de distintos niveles de gobierno, y por último, se articula la estrategia con los PDET y los PISDA (CPEC, 2022, p.30). La ST destaca que los componentes que forman parte de la Fase de alistamiento están en concordancia con los principios del PNIS definidos en el A.F. (A.F. 4.1), como lo son: la construcción conjunta participativa y concertada; el enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio –debido a que la iniciativa de sustitución se define para cada territorio específico con sus autoridades locales–; y la sustitución voluntaria (A.F., 2016, p.104).

Pese a esto, desde el último informe, la ST continúa registrando dificultades y oportunidades de mejora en la implementación de esta primera fase. Por ejemplo, el municipio de Timbiquí en Pacífico Medio, presentó al OCAD PAZ un proyecto de sustitución por medio de esta estrategia, sin embargo, “la estructuración y formulación del proyecto se realizó con recursos propios de la Alcaldía y en ese proceso se manifestaron dificultades en el desarrollo de las mesas de trabajo por falta de recursos” (Funcionario tres PM, 2021). Al respecto, la ST encuentra como oportunidad de mejoramiento, disponer de mecanismos de financiación no solo para

⁶⁰ Tiene presencia en: cuatro municipios del Sur de Córdoba, un municipio en Catatumbo, dos municipios en Putumayo, cuatro municipios en Macarena Guaviare, uno en Pacífico Medio y 1 municipio en Pacífico y Frontera Nariñense.

ejecutar la estrategia sino para acompañar la estructuración y el desarrollo de las mesas de trabajo en esta primera fase.

En la fase de diseño, se hace la identificación de rutas de financiación y se estructura la iniciativa de forma detallada conforme a sus requisitos específicos para acceder a las diferentes fuentes de financiación (CPEC, 2022, p.30). La ST resalta que esta fase podría ayudar a reducir los problemas de financiación que tuvo el PNIS en su operación, al asegurar desde la estructuración, los recursos y fuentes de financiación. No obstante, en la práctica, la ST ha registrado algunas dificultades e inconformidades en la implementación de esta fase. Por ejemplo, en la iniciativa presentada como “Hecho a la Medida” en Timbiquí, en el Pacífico Medio, hay demoras para acceder al mecanismo de financiación del OCAD Paz (Funcionario tres PM, 2021).

Por último, la ST registró los siguientes avances en la ejecución de este programa de sustitución:

Tabla 2. Avances en la estrategia de sustitución Hecho a la Medida.

Fase	Departamentos	Municipios	Hectáreas a sustituir	Familias para vincular
Inicio de ejecución	Antioquia	Valdivia	40	40
Inicio de ejecución	Antioquia	Campamento	175	150
Inicio de ejecución	Vichada	Cumaribo	75	150
Inicio de ejecución	Nariño	Samaniego	80	125
Inicio de ejecución	Nariño	La Cruz	70	100
Inicio de ejecución	Nariño	El tablón	80	120
Inicio de ejecución	Nariño	Buesaco	60	100
Inicio de ejecución	Putumayo	Puerto Asís	150	150
Total	-	-	730	935

Fuente: elaboración propia con datos de CPEC (2022) de abril.

- 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 género, gestión de la información e instancias de seguimiento y coordinación (SIPO, 2022).

La ST revisó el documento de los lineamientos de implementación de TpC y pudo constatar que este se diseñó de forma articulada con el PNIS, incluyendo sus componentes y secuencialidad, en correspondencia total con lo establecido en el A.F. Para la ST, el desarrollo de este modelo, además, se dió de forma oportuna para complementar el PNIS e impulsar los compromisos de conservación asociados a él: proyectos de sustitución y restauración en áreas de Parques Nacionales Naturales –PNN– (A.F. 4.1.4), recuperación y adecuación de suelos, Mitigación de daños ambientales y recuperación de bosques y proyectos de protección ambiental (A.F. 4.1.3.6).

En cuanto a la implementación de TpC, según el último informe de la CPEC (abril, 2022), se registraban los siguientes avances:

Tabla 3. Hectáreas erradicadas voluntariamente en PNN.

Nombre del Parque Nacional Natural	Total de hectáreas erradicadas
Alto Fragua Indi-Wasi	84
Cordillera de los Picachos	16
El Tuparro	14
La Paya	106
Los Farallones de Cali	86
Munchique	9
Paramillo	552
Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	1
Serranía de Chiribiquete	2
Serranía de los Churumbelos	3
Sierra de la Macarena	820
Tinigua	218
Total	1.912

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

Además, a través de TpC se sustituyeron 7.749 ha de cultivos de uso ilícito en Zonas de Reserva Forestal, por lo que en el marco de la estrategia se sustituyeron en total, 9.661 ha de cultivos de uso ilícito de forma voluntaria y en articulación con el PNIS.

La ST resalta que este programa contribuyó en el cumplimiento de los compromisos de restauración y mitigación de daños ambientales asociados al PNIS (4.1.4 y 4.1.3.6), en correspondencia total con el A.F. Sin embargo, como lo mencionó esta ST en su décimo informe (2021), para el año 2020, cerca de la mitad de los cultivos de coca (68.835 ha) se concentraban en áreas de manejo especial⁶¹, por lo que la ST señala la importancia de continuar implementando programas como TpC, considerando como oportunidad de mejoramiento, expandir su intervención a las demás áreas de manejo especial que no están incluidas: Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios.

⁶¹ Según la categorización de la ruta futuro, las zonas de manejo especial agrupan: Ley Segunda, PNN, Resguardos Indígenas y Tierras de las comunidades negras (UNODC, 2021).

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 provisión de garantías de seguridad en las regiones donde se implementa el PNIS inició, tiene avances y desde la presentación del Décimo Informe de Verificación de la ST (2021) y del Informe Regional (2022), las condiciones de seguridad han mejorado en las regiones PNIS, así como en los municipios PDET. Sin embargo, tales mejoras recientes no son suficientes, por lo que se mantiene la obstaculización al desarrollo y a la sostenibilidad del PNIS. Las condiciones de riesgo son altas para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito y las capacidades de protección son todavía inferiores a la demanda.

La ST encontró que los hechos de violencia homicida y los hechos de violencia política en los municipios en donde se implementa el PNIS, así como en las subregiones PDET, disminuyeron durante el periodo de observación, así como los homicidios de excombatientes en esas mismas zonas.

En los municipios PNIS el homicidio disminuyó entre 2020 y 2021 en 37 casos (3%) al pasar de 1.234 casos en 2020 a 1.197 en 2021. Los homicidios en los ocho municipios PNIS que no son PDET disminuyeron en 20 casos (19%) al pasar de 108 casos en 2020 a 88 casos en 2021. En el caso de los municipios que hacen parte de las 16 subregiones PDET, pero no se implementa el PNIS, el homicidio se incrementó en 300 casos (9%) al pasar de 3.030 casos en 2020 a 3.330 en 2021. En los municipios PNIS que hacen parte de las subregiones PDET, los homicidios se redujeron en 17 casos (1,5%) al pasar de 1.126 casos en 2020 a 1.109 en 2021. Pese a esta reducción, en lo corrido de 2022, los datos de la Policía Nacional registran en Colombia 5.541 homicidios, de los que 444, equivalentes al 8%, han ocurrido en municipios PNIS, un nivel aún desproporcionadamente alto para la población que habita en estos municipios.

La disminución en las muertes en hechos de violencia política en los municipios en los que se implementa el PNIS, fue de 67%, al pasar de 85 a 28 casos entre 2020 y 2021. En municipios PNIS, pero que no hacen parte de las subregiones PDET, no se registraron homicidios por hechos de violencia política en 2021. En 2020 se registraron siete⁶².

En los municipios en donde se implementa el PNIS, el homicidio de excombatientes disminuyó en 37%, al pasar de 27 a 17 casos entre 2020 y 2021. 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 2020 se presentó uno. Pese a que se presentó una reducción de los homicidios de excombatientes a nivel nacional en 2021, al pasar de 71 en 2020 a 41, el nivel de violencia homicida contra esa población aún es extremadamente alto: con un estimado de 13.511 excombatientes desmovilizados, la tasa de homicidios de excombatientes por 100.000 personas a nivel nacional en 2021 es de 318, cerca de 14 veces superior a la tasa de homicidios en el país para 2021 fue de 27.

Frente al compromiso de fortalecer

la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final (A.F. 4.1.3.1),

el Ministerio de la Defensa (2022) reporta un aumento entre 2020 y 2021 en la incautación de cocaína (de 262,7 a 343,4 toneladas) y de heroína (de 262,7 a 343,4 toneladas). De otra parte, el Ministerio reporta una disminución en la incautación de marihuana en el mismo periodo (de 534,6 a 491 toneladas). Asimismo, se reporta un aumento en la destrucción de infraestructura para el procesamiento de drogas ilícitas de 5.233 laboratorios, cocina y cristalizaderos en 2020 a 5.779 en 2021.

Según ese Ministerio, la incautación e inmovilización de insumos para el procesamiento de drogas ilícitas presenta un aumento (de 44.556 a 56.438 toneladas para insumos sólidos y de 8.660 a 11.101 galones para los insumos líquidos). Las inmovilizaciones e incautaciones de aeronaves del narcotráfico disminuyeron marginalmente entre 2020 y 2021, al pasar de 27 a 26 aeronaves inmovilizadas e incautadas. En cuanto a la inmovilización e incautación de embarcaciones del narcotráfico, aumentó entre 2020 y 2021 de 252 a 354 embarcaciones inmovilizadas o incautadas.

⁶² Según información recopilada en la Base de Datos de Violencia Política en Colombia de CERAC, una de las organizaciones que hace parte de esta ST.

La ST registra como un avance en el cumplimiento del compromiso de “provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito” A.F. (4.1.3.1), la puesta en marcha del Plan de Articulación de Acciones para el Reforzamiento de la Seguridad de Liderazgos PNIS y en modelos de Sustitución (CPEC 2022) aprobado en diciembre de 2020:

- La Comisión de Apoyo y Seguimiento a Afectaciones en Seguridad ha sesionado en 33 oportunidades. La Mesa de Coordinación interinstitucional lo ha hecho en tres oportunidades.
- Está en implementación el Protocolo de atención a casos que requieran atención inmediata” que se ha activado en 25 oportunidades.
- Las instituciones han respondido de la siguiente manera:
 - La Policía Nacional activó la Estrategia de Prevención y Protección a Poblaciones en situación de Vulnerabilidad (ESPOV).
 - “Partiendo del hecho que la ruta de Protección solo se activa por solicitud del afectado (a), en los casos en el que los y las afectadas por el delito de amenaza lo han solicitado (cuatro casos), han ingresado a la ruta de protección de la Unidad Nacional de Protección” (CPEC 2022).
- Se han convocado “talleres en capacidades sociales de autoprotección para liderazgos PNIS en los departamentos de Meta, Caquetá, Cauca, Córdoba, Valle del Cauca, Antioquia, Guaviare y Arauca, con la formación de más 170 liderazgos de sustitución de cultivos ilícitos” (CPEC 2022).

Si bien los riesgos asociados a las actividades de sustitución de cultivos son altos, la ST encuentra que las garantías de seguridad para la implementación de las alternativas de sustitución de cultivos ilícitos han mejorado desde la publicación del Décimo Informe de Verificación de la ST (2021), y del informe Territorial (2022) en los municipios en donde se implementa actualmente el PNIS y en las 16 subregiones PDET. De igual forma, han mejorado las condiciones de seguridad para defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, activistas políticos o ambientales, y para los excombatientes concentrados en las regiones de implementación del PNIS, sin que esta mejora signifique que las condiciones de seguridad son suficientes, dados los aún altísimos niveles de riesgo de violencia en estas regiones y la persistencia de las organizaciones que ejercen la violencia en esos territorios. La insuficiencia en las garantías de seguridad sigue siendo una situación que es determinante para la sostenibilidad de los programas de sustitución de cultivos, que dificulta su avance y las labores de monitoreo, actividades necesarias para lograr sus objetivos.

1.1.1. Conclusiones

En el periodo de verificación, la Secretaría Técnica registró que el avance más significativo del Tema 1, Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas (A.F. 4.1), es la aceleración del componente de proyectos productivos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos del PAI, que estuvo cerca de triplicar la cifra observada en el décimo informe de esta ST (2021). Igualmente, la ST resalta que persiste la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del PNIS, aunque de forma marginal, y persisten avances en la implementación de los otros componentes PAI familiar, como la Asistencia Alimentaria Inmediata y la Asistencia Técnica Integral. A pesar de estos avances, la ST registra que el componente del PAI familiar de proyectos productivos con visión de largo plazo (A.F. 4.1.3.6), está en situación de atraso y requiere cumplimiento, debido a que la sostenibilidad futura de la sustitución depende de que las familias cultivadoras y recolectoras tengan alternativas lícitas de generación de ingresos.

En cuanto al PAI Comunitario, la ST señala que no hay mecanismos para identificar en qué medida las familias pertenecientes al PNIS y los territorios, se ven beneficiados por el PAI Comunitario, debido a que en las distintas fuentes de información consultadas, no hay información que reporte programas específicos que se estén desarrollando en el marco del A.F. Además, la ST sigue sin tener conocimiento sobre el avance de los compromisos de guarderías infantiles rurales, del programa de dotación de comedores escolares, subsidios, créditos y mercadeo (A.F. 4.1.3.6), dirigidos a municipios donde se implementa el PNIS. En conclusión, los compromisos del PAI comunitario se encuentran en su mayoría no iniciados y con retrasos.

En cuanto al Tratamiento Penal Diferenciado, la ST verificó que se han presentado cinco proyectos de Ley, de los cuales, uno estaba vigente en el periodo de verificación de este informe pero no había sido aprobado. Este compromiso del A.F. se encuentra en situación de no cumplimiento al A.F., debido a que como prioridad normativa, debía expedirse en el primer año de implementación.

La ST encuentra que la “provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito” (A.F. 4.1.3.1) han mejorado, sin que estas aún sean suficientes. La ST también encuentra una mejoría en las condiciones de seguridad para los excombatientes, 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, lo cual, sin embargo, no ha logrado reducir las condiciones de inseguridad y riesgo a niveles similares a los del resto del país, siendo persistentemente altos. Más aún, dado que en los municipios PDET no PNIS, el homicidio se incrementó entre 2020 y 2021, y persiste el deterioro para la población en general en estas

zonas de implementación, como un indicador de la insuficiencia de la capacidad de protección estatal de la población de la violencia en estas regiones. La ST destaca avances en la interdicción de redes del narcotráfico con el aumento en la incautación de cocaína y heroína y en la incautación e inmovilización de embarcaciones del narcotráfico, en la incautación de insumos sólidos y líquidos y en la destrucción de infraestructura para el procesamiento de drogas ilícitas, de acuerdo con lo establecido en el AF (4.1.3.1).

1.2. Tema 2: Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública

El A.F. (4.2) dispone abordar el problema del consumo de drogas ilícitas mediante la creación de herramientas como el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1), el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), que incluyan una revisión y ajuste participativo de la política pública destinada a este objetivo (A.F. 4.2.1.3), con espacios destinados a su evaluación, seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (A.F. 4.2.1.5), y de generación de conocimiento (A.F. 4.2.1.6).

El consumo de drogas ilícitas en el A.F., bajo el compromiso (4.2), se identifica como un fenómeno de carácter multicausal que debe ser abordado como un asunto de salud pública. Por su parte, la Política Nacional de Salud Mental (2018), la Ruta Futuro (2018), y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019), son avances en términos de política pública, si bien no se han hecho como desarrollo del A.F., guardan coherencia con este. De acuerdo con la información consignada por las entidades responsables de la implementación del indicador asociado a este compromiso, este tiene un cumplimiento del 100%, por cuenta del lanzamiento de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 del Ministerio de Salud).

Frente al compromiso asociado a la creación de Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional (4.2.1.4), la ST identifica un cumplimiento parcial, dado que no hay información de los elementos diferenciales de este tipo de instrumentos a nivel territorial como lo dispone el A.F. Por ejemplo, si bien en septiembre de 2021 el Ministerio de Salud y Protección Social llevó a cabo actividades de acompañamiento a los Consejos Departamentales de Salud Mental y Comités de Drogas territoriales, de los departamentos de Barranquilla, Bolívar, Guajira, Norte de Santander, Santander y Sucre; y a los Consejos Seccionales de Estupefacientes de Norte de Santander, Santander y Sucre, en el marco de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención de Consumo de Sustancias Psicoactivas, implementada en 2018, estas acciones no

han sido diferenciadas de manera territorial, respondiendo a las características de cada una de las entidades territoriales.

En relación al compromiso de “prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras” (A.F. 4.2.1.4) se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el A.F. De hecho, la ST identificó que en el periodo de monitoreo, el Ministerio de Salud y la Protección Social informó que durante 2021, 12 entidades territoriales implementaron estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas, de las cuales cinco entidades (Bogotá, Bolívar, Caldas, Magdalena y Sucre) terminaron el proceso de implementación de las estrategias; y siete (Caquetá, Cesar, Vaupés, Meta, Quindío, San Andrés y Providencia y Vichada) aún siguen en dicho proceso. También, el Ministerio elaboró un documento de orientaciones técnicas dirigido al Sistema de Seguridad Social en Salud para “eliminar el estigma y discriminación hacia las personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género” (SIIPO, 2022).

Frente al compromiso asociado a la “Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo” (A.F. 4.2.1.5), la ST registró que su implementación se encuentra en concordancia a lo establecido en el A.F. dado que el Ministerio de Salud y la Protección social, reporta la implementación y avance en las políticas relacionadas con la salud mental, al reportar que 26 de los 32 departamentos crearon el Consejo Departamental o Distrital de Salud Mental. Además, en cuanto a sustancias psicoactivas, el Ministerio registró que se han creado Consejos Seccionales de Estupeficientes en 31 departamentos (SIIPO, 2022).

101

El A.F. establece la reformulación participativa de la política frente al consumo (4.2.1.3), sin embargo, la ST no conoce que se haya subsanado la ausencia de participación en este proceso de instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas y personas consumidoras en la Política ni referente a la diversidad de la población que participa en estas acciones, como lo había mencionado la ST en el décimo informe.

En contraste y como se mencionó en el Noveno Informe de Verificación de esta ST, no se conocen avances respecto a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, y el indicador del PMI asociado, no cuenta con ficha técnica en el SIIPO que permita su seguimiento (ST, 2021b, p.199). De hecho, desde 2019 cuando fue archivado por el Congreso, no hay información relacionada con el trámite legislativo para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (4.2.1.2), por lo que este compromiso se encuentra en no cumplimiento.

Frente a actividades relacionadas con la reducción del daño por el consumo de sustancias psicoactivas dispuesto en el A.F. (4.2.1.4), se encuentra pendiente su

implementación según lo establecido en el A.F., frente a “acciones (...) basadas en la evidencia, orientadas a minimizar el impacto negativo del consumo de drogas”. La ST, sin embargo identificó acciones que si bien no hacen parte de lo dispuesto por el A.F. van en concordancia con lo establecido en este tema: i) el Ministerio de Justicia y las Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, en septiembre de 2021 implementaron un conjunto de herramientas pedagógicas en torno a intervenciones preventivas dirigidas a población privada de la libertad, familias y comunidades en entornos de riesgo, niñas, niños, adolescentes y jóvenes (Ministerio de Justicia, 7 de septiembre de 2022); ii) los ministerios de Justicia y Salud con apoyo de la Empresa Promotora del Desarrollo Territorial, en articulación con la Fundación Salutia y la Universidad CES, presentaron en mayo de 2022 un estudio de prevalencia del VIH y hepatitis C en la población que se inyecta drogas en Colombia (El Tiempo, 13 de mayo de 2022).

1.2.1. Conclusiones

Para la ST los principales avances en los compromisos asociados a la prevención del consumo de drogas ilícitas estuvieron relacionados con la revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3) que se complementa con las siguientes acciones: (i) Política Nacional de Salud Mental (2018), orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas, y con (ii) la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019). Como ya lo ha señalado la ST (Secretaría Técnica, 2022) estas políticas no representan el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. para este compromiso, debido a que no incluyeron aspectos como la focalización territorial y la creación de la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, entre otros (A.F.4.2.1.3).

Además, la ST identificó el no cumplimiento respecto a la puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2). Dicho compromiso debía ser cumplido en 2019 con la expedición del Acto administrativo de creación del Sistema, sin embargo, el Proyecto de Ley presentado en 2019 para este fin, fue archivado. Hecho que se suma a escasos avances en términos de articulación de instancias no establecidas en el A.F., como lo es el caso del Consejo Nacional de Estupefacientes, Comisión Técnica Nacional para la Reducción de la Demanda de Drogas, y la Comisión Intersectorial de Salud Pública.

1.3. Tema 3: Desminado humanitario

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

En el primer trimestre de 2022, el Mecanismo Tripartito⁶³ inició el proyecto piloto de suministro de información para “recopilar información, sobre zonas con posible contaminación con minas antipersonal y otros artefactos explosivos que han sido instalados durante el conflicto” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022). Este proyecto se ha centrado en Barrancabermeja, Santander y en Chaparral, Tolima, con una participación total de 22 exintegrantes de las FARC.

Es de resaltar que el Departamento de Estado de Estados Unidos revocó de la lista de organizaciones designadas como terroristas, a la extinta guerrilla de las FARC, decisión que para la ST facilitará positivamente el proceso de reincorporación, al permitir que recursos de cooperación internacional apoyen proyectos productivos y de reincorporación, de manera particular con proyectos de desminado. El retiro de esta lista también contribuye a la reconciliación en Colombia, al reducir el uso político y estigmatización de excombatientes de tal designación por los opositores del A.F.

⁶³ Conformado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el componente Partido Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación y las Naciones Unidas, por medio de la Misión de Verificación y el Servicio de Acción contra Minas de Naciones Unidas.

1.3.1. Análisis

En términos generales, la implementación de este tema inició a tiempo y se mantiene dentro de los plazos establecidos, presenta avances importantes y está en correspondencia total con el A.F. Pese a los resultados de la política de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, preocupa el persistente uso de estos artefactos por parte del ELN y Grupos Armados Organizados, así como la imposibilidad del Gobierno de acceder a ciertos territorios. Esto impide que mejore el ritmo de implementación de este tema y que además, se garanticen las condiciones de seguridad necesarias para la implementación de otros puntos del A.F.

En los primeros cinco meses de 2022, persiste la contaminación por MAP y MUSE en el territorio nacional, pese a su reducción en el 33% de incidentes por MAP y MUSE frente a las registradas en 2021, según cifras de Descontamina Colombia, al pasar de 39 afectaciones a 26 (Descontamina Colombia, 2022). En lo corrido del año, se han registrado 51 víctimas por este tipo de incidentes a nivel nacional, un 24% inferior al mismo periodo de 2021 (67), según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Se mantiene la alta concentración de los incidentes de MAP y MUSE en el 2022 (Secretaría Técnica, 2021a): el 1,8% de los municipios del país (20 de 1.121) presentan eventos. Los municipios con más víctimas de MAP y MUSE fueron Pinchote, Santander (8); Bajo Baudó, Chocó (7); Argelia, Cauca (6); Convención, Norte de Santander (3), Cúcuta, Norte de Santander (3); y Tibú, Norte de Santander (3).

El Servicio de Acción contra Minas de Naciones Unidas en Colombia informó que en enero de 2022, se registró el uso de MAP en el estado fronterizo de Apure, Venezuela, luego de que dos civiles venezolanos murieron al activar accidentalmente una mina antipersonal. Este hecho indica nueva contaminación con minas en territorio venezolano, luego de que en 2013 ese país fuera declarado como libre de MAP, en cumplimiento de los compromisos ante la Convención de Ottawa (Acción contra Minas de Naciones Unidas, 2022a).

El Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- por su parte, registró un aumento del 40% en el número de víctimas por MAP en el primer trimestre de 2022, frente al mismo periodo de 2021 (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022). Para el CICR, los departamentos de Cauca, Arauca, Cesar, Antioquia, Valle del Cauca y Chocó, concentran el mayor número de víctimas por este tipo de hechos que se reportan en el país; además, señaló que el 69% de las víctimas de esos incidentes son civiles. La Corporación Milvíctimas señala que, durante el primer mes de 2022, 41 militares y policías han sido víctimas de MAP, con un resultado de 38 heridos y tres uniformados muertos por estos hechos (Ibid).

Avances en el desminado humanitario

Hasta el pasado 1° de julio, el 78% de los municipios del país están libres de MAP y MUSE (875 de los 1.122 municipios) según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. En estos municipios habita el 82% de la población del país (41.835.270 personas) y actualmente, no tienen 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 11% de los municipios del país están en intervención de descontaminación (131 municipios, en los que habitan 4.038.497 personas); los departamentos que más concentran municipios en intervención son Antioquia (26), Caquetá (10), Meta (10), Valle del Cauca (8), Putumayo (7) y Bolívar (7). Es de resaltar que por condiciones de seguridad, este tipo de labores humanitarias no han iniciado en los municipios de Dabeiba, Murindó y Mutatá, Antioquia. Además, en los municipios de El Paujil, Florencia y Puerto Rico, Caquetá; Puerto Leguizamo, Putumayo y en Rioblanco, Tolima, este tipo de actividades han sido suspendidas (Descontamina, 2022).

Otro 11% de municipios del país (131) están pendientes de intervención, lo que representa un alto nivel de riesgo de seguridad y de riesgo humanitario para el 20% de la población colombiana. Los departamentos que más tienen municipios pendientes por intervenir son: Antioquia (38), Chocó (23), Norte de Santander (21) y Nariño (20), en estos departamentos se presentan disputas violentas entre grupos armados organizados y conflicto armado con el ELN.

Frente a las labores de Humanicemos DH, hay avances importantes relacionados con su entrada en operación, tras entregar tres áreas libres de sospecha de minas antipersonal en La Montañita, Caquetá. Hasta la fecha de redacción del presente informe, esta organización civil conformada por 89 ex integrantes de las FARC, ha entregado cerca de 4.417 metros cuadrados libres de este tipo de artefactos a nivel nacional. 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 que podrán incluir la limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, AEI, MUSE o REG” (A.F., 2016, p. 179).

El gobierno informó que desde 2018 hasta el pasado 22 julio se han entregado 200 municipios libres de MAP y MUSE (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 22 de julio). Además, informó que desde 2010 se han realizado más de 32.000 actividades de prevención del riesgo por este tipo de artefactos que han beneficiado a cerca de 721 mil personas y se han llevado a cabo 28 mil actividades, que incluyen enfoques diferenciales para la difusión de la información (Ibid).

1.3.2. 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. Incluso, la cooperativa de excombatientes para el desminado humanitario Humanicemos DH, ha continuado con la entrega de territorios desminados en el marco de la implementación de programas especiales, incluidos en el proceso de 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 en concordancia a lo dispuesto por el A.F.

La ST señala que en todo caso, 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. De hecho, dadas las actuales condiciones de inseguridad, la priorización de actividades de descontaminación y limpieza de carácter humanitario está siendo severamente afectada, lo que impide el cumplimiento total de los compromisos. Frente a los avances, la ST destaca que a nivel regional, la descontaminación ha avanzado en correspondencia con lo establecido en el AF en términos de: dar prioridad a las zonas de riesgo, las zonas PDET, y prioridad a los territorios de población étnica.

Además, la ST identificó la posible expansión de esta problemática a nuevos territorios, y la persistencia del uso de estos artefactos por parte de los Grupos Armados Organizados (Secretaría Técnica, 2021a, 2021b, 2021c). Este riesgo está altamente focalizado en regiones como El Catatumbo, el Bajo Cauca antioqueño, el norte del Cauca y en los departamentos de Arauca, Chocó y Nariño; en todas estas zonas hay disputas de grupos armados (Secretaría Técnica, 2022).

106

1.4. Enfoque de género

En relación con la participación de las mujeres en el PNIS, el A.F. pretende “incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria, reconociendo su rol activo en los procesos de desarrollo rural” (A.F. 4.1.2.).

La ST registra que después de más de cinco años de implementación del programa, con corte a junio de 2021, el 64% de las personas vinculadas al PNIS son hombres y el 36% son mujeres (Ministerio de Justicia, 2021), lo que representa un total de 35.834 mujeres, sin embargo, la ST no registra un avance con respecto al décimo informe. Del total de mujeres vinculadas al PNIS, el 68% de ellas corresponden a cultivadores de coca (24.367), el 17% no cultivaban en zonas de intervención (6.091) y el 14% son antiguas recolectoras de coca (5.016) (Respuesta de la CPEC, 2022b, p. 150). Pese a que los hombres son los principales vinculados al PNIS, la

ST resalta que hay departamentos con una mayor participación de mujeres: Nariño (50%), Cauca (47%), Putumayo (40%) y Caquetá (38%).

En términos de instancias de participación del PNIS, la participación de mujeres es alta en relación al número de instancias que registra este tipo de participación. A 31 de diciembre de 2021, el 88% de las instancias del PNIS tuvieron participación de mujeres, correspondiente a 111 instancias territoriales de 126 instancias activas (Respuesta de la CPEC, 2022b, p.150). Sin embargo, en términos porcentuales, esta participación es baja, representando el 27% del total de integrantes, delegados y representantes de comunidades (244 de 1.251 integrantes). De igual forma, la ST no conoce información sobre la participación de mujeres en altos cargos de las instancias anteriormente mencionadas, lo que representa un problema para identificar su efectiva participación. Además, la ST no posee información sobre el papel de la población LGBTI en la participación de las instancias del PNIS (Respuesta de la CPEC, 2022b, p. 152-153).

En cuanto al PISDA, del total de las iniciativas adscritas a él, el 29% tiene etiqueta de género y fueron priorizadas en los departamentos del Cauca, Guainía, Nariño, Valle del Cauca y Vichada (Respuesta de la CPEC, 2022b, p. 150).

En agosto de 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos comenzó la implementación del proyecto ‘Negocios inclusivos con enfoque de género’, el cual aborda a 600 mujeres recolectoras con modelos de agronegocios en los departamentos del Cauca, Caquetá, Meta y Putumayo (Respuesta de la CPEC, 2022b, p. 151).

Durante el 2021, la ST registró que el enfoque de género se abordó mediante capacitaciones sobre el proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos ligados al enfoque de género, principalmente, relacionadas con liderazgo de mujeres en la agricultura y su importancia en la seguridad alimentaria, al igual que en la prevención de violencias basadas en género (CPEC (2022). Además, la ST reportó el desarrollo de “Talleres de Género PNIS” (CPEC, 2022) con lideresas de los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca, Norte de Santander, Nariño y Valle del Cauca, en donde se explicó el Protocolo de Género del PNIS.

En cuanto al indicador D.G.3 “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS”, con fecha de corte a diciembre de 2021, el SIPO reporta que: 2.702 mujeres han recibido pagos asociados a la Asistencia Alimentaria Inmediata; 2.419 han recibido asistencia técnica integral; y 2.159 han desarrollado proyectos “de pancoger o seguridad alimentaria” (SIPO, 2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, la ST encontró que los avances en la implementación del enfoque de género se han dado en correspondencia parcial con respecto al A.F. Aunque ha habido capacitaciones sobre liderazgo de mujeres en los

procesos de sustitución y, durante el periodo de observación, existe un alto número de participación de esta población (88%), no se conoce el nivel de esta participación, impidiendo identificar si esta ocurre en cargos altos y con poder de toma de decisión, al igual que persiste el no abordaje e inclusión de personas con orientación sexual e identidad de género diverso.

1.5. 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).

Como informó la ST en su Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el A.F., el PNIS no contó con un enfoque étnico, el cual no fue consultado con las comunidades étnicas (ST, 2022. p. 66), lo que representaba un incumplimiento de la primera salvaguarda en materia de la solución al problema de las drogas ilícitas. Sin embargo, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –DSCI– creó y compartió con las comunidades étnicas el tercer borrador de los “Lineamientos étnicos para la implementación de una modalidad alternativa de sustitución de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación”. El borrador actualizó las etapas de implementación de los programas de sustitución que están a cargo de la DSCI⁶⁴ (Reunión de la ST con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2022), lo cual si bien no supone el cumplimiento de la salvaguarda, avanza en concordancia con lo que ella establece. El documento será consolidado y corregido con las comunidades étnicas y será concertado en un primer momento con la MPC de pueblos indígenas, antes de que termine el 2022 (Ibid).

108

De otro lado, la ST registra un avance en cuanto a la sustitución de cultivos ilícitos ya que, de las 99.097 familias vinculadas al PNIS, 21.299⁶⁵ familias se encuentran ubicadas en territorios étnicos: 8.838 en Resguardos Indígenas y 12.461 Consejos Comunitarios (CPEC, 2022. p. 18). Respecto a la implementación de los PAI, 19.276 familias ubicadas en territorios étnicos recibieron pagos por la AAI; 19.019 familias

⁶⁴Las etapas corresponden a: i) la socialización con las comunidades; ii) el estudio del cumplimiento de requisitos para la sustitución; iii) la identificación de iniciativas productivas y su alcance; iv) la gestión de la financiación; v) la suscripción de los acuerdos de sustitución; vi) el monitoreo del levantamiento de los cultivos; y vii) la implementación de los proyectos productivos

⁶⁵ 13.105 familias identificadas como étnicas en territorios colectivos y 8.194 familias están en proceso de verificación de pertenecer a una comunidad étnica (Socialización de logros del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, julio 22 del 2022).

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). Pese a ello, la IEANPE señaló que “no hay claridad sobre familias participantes étnicas en el PNIS, más allá de seis comunidades donde se concentra el reporte del Gobierno (...), no hay claridad del proceso de consulta y concertación del programa” (IEANPE, 2022. p. 126), y que la sustitución de cultivos ilícitos no se puede limitar a los territorios étnicos porque “existen familias tanto de los Pueblos Indígenas como de las comunidades negras, raizales y palenqueras que también están en otros de los territorios priorizados en el PNIS, y más allá de esa territorialización, que requieren tratamiento étnico” (Ibid).

En cuanto al subtema de prevención del consumo, si bien el Capítulo Étnico no incluye ninguna salvaguarda en la materia, la ST resalta la elaboración de un lineamiento técnico para incorporar el enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las rutas de atención integral en salud para problemas relacionados con el consumo de SPA del Ministerio de Salud y Protección Social. Este documento incluye la hoja de ruta para la concertación de los lineamientos y los aspectos a ser incluidos (contexto social y cultural, los objetivos, metas e indicadores) (Respuesta de la CPEC, 2022b. p. 139). Según el Ministerio, los pilotos de la implementación de estos lineamientos se han implementado en los departamentos del Guaviare, Chocó y Arauca (Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022).

109

En cuanto al Desminado Humanitario, la ST encontró que en el primer trimestre del 2022 “se realizaron procesos de concertación y el inicio de actividades de Desminado Humanitario en 22 Resguardos Indígenas y cinco Consejos Comunitarios” (SIIPO, 2022). Adicionalmente, la Oficina del Alto Comisionado para la paz informó que, debido al trabajo de Acción Integral contra Minas Antipersonal, a marzo del 2022 había 200 resguardos indígenas y 11 consejos comunitarios sin sospecha de MAP (Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022). Sin embargo, la ST señala que ninguno de esos territorios corresponde a los señalados en el Capítulo Étnico, lo que representa un retraso en el cumplimiento de la salvaguarda.

La ST resalta su preocupación frente a los resultados de desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados ya que, según la CPEC “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), sin embargo, la IEANPE señaló, en su informe de diciembre del 2021, su preocupación acerca del cumplimiento de la priorización de territorios para el desminado por parte del Gobierno Nacional, ya que este “se limita a mencionar que por las condiciones de seguridad no ha sido posible garantizar el derecho a la libre

circulación de los Pueblos Indígenas y afrocolombianos” (IEANPE, 2021. p. 121). Además, la Instancia señaló que “el Estado colombiano sigue sin garantizar el monopolio legítimo del uso de las armas y la falta de solución estructural al narcotráfico” (IEANPE, 2021. p. 121).

Teniendo en cuenta lo anterior, la ST encontró que los avances en la implementación del Capítulo Étnico se han dado en correspondencia parcial con lo establecido en el A.F. y con retrasos. Dicha implementación ha generado inconformidades en la IEANPE, ya que la Instancia ha señalado que no hay claridad sobre las familias étnicas vinculadas al PNIS, y que no se ha adelantado el proceso de desminado humanitario en los territorios priorizados por el A.F., debido a los problemas de seguridad en esos territorios. En este sentido, y con el fin de cumplir con la salvaguarda, la ST señala como oportunidades de mejoramiento impulsar la consulta y concertación de los programas de sustitución con los pueblos y comunidades étnicas, y acelerar el desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados.

1.6. Oportunidades de mejoramiento

Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- Finalizar la entrega del apoyo financiero para los proyectos productivos de ciclo corto, a las familias vinculadas al PNIS.
- Acelerar la implementación de los proyectos productivos de largo plazo de las familias beneficiarias del PNIS para asegurar la sostenibilidad del programa en el tiempo y reducir el riesgo de las familias de volver a generar ingresos de forma ilícita.
- Avanzar en el compromiso de expedir el Tratamiento Penal Diferenciado que se encuentra en situación de atraso, para brindar protección jurídica a los pequeños agricultores que manifestaron su decisión de sembrar o mantener los cultivos de uso ilícito.
- Disponer de mecanismos de financiación para la estrategia de Hecho a la Medida, especialmente para acompañar la estructuración y el desarrollo de las mesas de trabajo en la primera fase y acompañar con asistencia técnica la concertación de las iniciativas en las mesas.
- Articular las estrategias de sustitución y erradicación forzosa en el marco del A.F. y el auto 387 de la Corte Constitucional de 2019.
- Expandir la intervención de sustitución de cultivos ilícitos del programa Territorios para la Conservación a las demás áreas de manejo especial (Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios) que no están incluidas en el programa Territorios para la Conservación.

- Vincular a programas de sustitución las 88.000 familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución, pero que no ingresaron al PNIS, para así cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del A.F.
- Convocar a una Conferencia Internacional sobre la política de lucha contra las drogas (AF 4.3.5), sería un vehículo de cambio para la acción multilateral frente al problema de las drogas ilícitas que permitiría nuevos abordajes y campos de acción.

Consumo y salud pública

- Acelerar la implementación de la Política Integral para la Preservación y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Hecho que se suma a escasos avances en términos de articulación de instancias territoriales que se adelantan en el tema de consumo y salud pública.
- El giro en la política de drogas del nuevo Gobierno de Estados Unidos, es una oportunidad para que el gobierno colombiano priorice acciones encaminadas a la prevención del consumo desde un enfoque de salud pública y de derechos humanos.
- Puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (4.2.1.2) encaminado a fortalecer la atención de las personas consumidoras de drogas, que incluyan, además, enfoques diferenciales.
- Implementar actividades relacionadas con la reducción del daño por el consumo de sustancias psicoactivas (4.2.1.4) desde la protección de los derechos humanos y enfoques basados en la evidencia.
- Avanzar en la organización de una Conferencia Internacional sobre la política de lucha contra las drogas (AF 4.3.5) sería un vehículo de cambio para la acción multilateral frente al problema de las drogas ilícitas que permitiría nuevos abordajes y campos de acción frente al consumo de drogas ilícitas y frente a las alternativas de cultivos de uso ilícito.

111

Desminado humanitario

- 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. 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.
- 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.

- La ST reitera la oportunidad para ampliar y mejorar la efectividad de la oferta institucional de atención a víctimas de MAP y MUSE, principalmente desde una perspectiva de género, debido a los impactos diferenciados en las mujeres como víctimas de artefactos explosivos, principalmente de las que viven en territorios rurales.

Enfoque Étnico

- Concertar con la MPC de pueblos indígenas el documento de los “Lineamientos étnicos para la implementación de una modalidad alternativa de sustitución de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación”, antes de que termine el 2022.
- Iniciar la implementación de un programa de sustitución en territorios de comunidades étnicas garantizando el enfoque étnico, su participación y la consulta para el diseño y ejecución del programa, permitiría incluir a las poblaciones étnicas en programas productivos y una mejor provisión de servicios y oferta estatal.
- Acelerar el desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados en la salvaguarda.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Técnica Social. (2022). ABC de “cómo regular los estimulantes. Una guía práctica”. <https://www.acciontecnicasocial.com/como-regular-los-estimulantes-una-guia-practica/>
- Caracol Radio. (abril de 2022). Incrementó 40% el número de víctimas por minas antipersona en Colombia: CICR. https://caracol.com.co/radio/2022/04/04/judicial/1649089705_015518.html
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2021) Los artefactos explosivos, una amenaza silenciosa en Colombia. <https://www.icrc.org/es/document/los-artefactos-explosivos-una-amenaza-silenciosa-en-colombia>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2022) Los artefactos explosivos en Colombia: un peligro latente. <https://www.icrc.org/es/colombia-artefactos-explosivos-peligro-latente-2022>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (abril del 2022). Avanza la sustitución con legalidad. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=850>
- Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización. (07/2022b). Respuesta CPEC.
- Corporación Milvictimas. (febrero de 2022). ELN y disidencias de las FARC escalonan el conflicto con el empleo de Artefactos Explosivos Improvisados. <https://www.corporacionmilvictimas.org/eln-y-disidencias-de-las-farc-escalonan-el-conflicto-con-el-empleo-de-artefactos-explosivos-improvisados/>
- Corte Constitucional. (2019). Auto 387/19. SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-236 de 2017. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>
- Defensoría del Pueblo (2022). Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/INFORME-Seguimiento-Implementacion-2022.pdf>
- Descontamina Colombia. (2022). Datos abiertos: registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas>
- Descontamina Colombia. (febrero de 2022). Colombia recibe más de \$5.800 millones de cooperación internacional para la acción integral contra las minas antipersonal. <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-recibe-mas-de-5800-millones-de-cooperacion-internacional.aspx>

- El colombiano. (diciembre de 2021). El Gobierno se rajó en la meta de erradicación anual, ¿por qué? <https://www.elcolombiano.com/colombia/ministerio-de-defensa-no-logro-meta-de-erradicacion-de-cultivos-ilitos-2021-IE16211911>
- Fondo Europeo para la Paz. (mayo de 2022). Firmantes de paz entregan tres nuevas áreas libres de sospecha de minas antipersonal en La Montañita, Caquetá. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/firmantes-de-paz-entregan-tres-nuevas-zonas-libres-de-sospecha-de-minas-antipersonal-en-la-montanita-caqueta/>
- Funcionario cuatro PM. (2021). Entrevista con la Alcaldía. (STCVI, Entrevistador)
- IEANPE. (diciembre del 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. <https://www.forointeretnico.com.co/wp-content/uploads/Informe-IEANPE-2022-24-01-22-VER1-1.pdf>
- Ministerio de Defensa (junio de 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/Logros_Sector_Defensa.pdf
- Ministerio de Justicia (junio de 2021). Panorama PNIS facilita el salto hacia la economía legal asegurando Seguridad Alimentariae Ingresos Sostenibles: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Infografia/30%2007%202021%20Infografia%20PNIS%20-%20corte%20Jun21.pdf>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (marzo de 2022). Proyecto piloto con excombatientes recopilará información sobre ubicación de minas antipersonal en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/proyecto-piloto-con-excombatientes-recopilar%20informaci%20n-sobre-ubicaci%20n-de-minas-antipersonal-en>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (22 de julio). El Gobierno Nacional cumplió: 200 territorio libres de minas antipersonal, que fortalecen el desarrollo integral y la seguridad en el campo colombiano. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/busqueda?k=El%20Gobierno%20Nacional%20cumpli%203A%20200%20territorio%20libres%20de%20minas%20antipersonal%20que%20fortalecen%20el%20desarrollo%20integral%20y%20la%20seguridad%20en%20el%20campo%20colombianoB%20Asqueda%2E%2E>
- 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%20micros/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%20n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20micros/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%20n%20(PMI).pdf)

- Presidencia de la República (2022). Informe Corto de Resultados. <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/2-Informe-de-resultado-corto-30-de-abril-2022.pdf.aspx?lang=es-CO>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- Proyecto de Ley N° 104 (2021). Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícitas y actividades derivadas de este: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2021-2022/2326-proyecto-de-ley-104-de-2021>
- Reunión de la ST con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 30 de junio de 2022.
- Servicio de Acción Contra Minas de las Naciones Unidas en Colombia. (febrero de 2022). El impacto de las minas antipersonal en Colombia durante el 2021. https://www.unmas.org/sites/default/files/unmas_boletin_febrero_2022.pdf
- STCIV. (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Obtenido de CINEP: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- SIIPO. (2022). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VBHycawSZwAbcYqPrq57>
- Sinergia. (2022). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1437/5673>
- Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022.

Punto 5 – Acuerdo sobre las Víctimas

1. Presentación

El Punto 5 sobre las víctimas del conflicto está compuesto por el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– (5.1): la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.1. 11) y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2), las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (5.1.3) y los Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos (5.2).

Al cierre del segundo mandato presidencial luego de la firma del A.F., la ST considera importante hacer un balance de los avances y retrasos en la implementación, así como de las acciones que son prioritarias para desarrollar durante el resto del año. En particular para el punto 5, este ejercicio se desarrollará a partir del eje del derecho a la verdad consagrado en el A.F., tanto dentro del Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto como en los objetivos y mandatos de las entidades del SIVJRNR. La realización de este derecho, fundamental para comprender el sentido del modelo de Justicia transicional adoptado por Colombia en este A.F., se pone a prueba con la publicación del Informe Final de la CEV, los primeros hallazgos de la UBPD y las primeras decisiones de la JEP al borde del cierre de la fase dialógica de algunos de sus macro casos.

116

En este orden de ideas, **este informe pretende responder tres preguntas:**

- a. Cuáles son los principales avances del SIVJRNR en el cierre del período presidencial de Iván Duque Márquez, en términos de verdad y justicia.
- b. Cuáles han sido los principales desafíos de la CEV para la publicación del Informe Final, sus recomendaciones y cuáles deben ser los próximos pasos para la apropiación social de su legado.
- c. Qué significa para la realización del derecho a la verdad de las víctimas las primeras audiencias de reconocimiento de los casos 01 y 03 de la JEP⁶⁶ y su impacto sobre las sanciones propias, la reparación integral y las garantías de no repetición.

⁶⁶ Macro caso 01 denominado: “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP” y Macro caso 03 llamado: “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”.

2. Análisis temático

El derecho a la verdad ha sido conceptualizado de diversas maneras y cada entidad del SIVJRNR lo ha operacionalizado y le ha dado su propio alcance, a partir de los mandatos otorgados por el A.F., sus leyes y decretos constitutivos⁶⁷. En este informe se hará alusión en la primera parte a los avances más significativos alcanzados en esta materia en cada una de las nuevas entidades hasta el momento, incluyendo los enfoques de género, étnico y ambiental. En la segunda parte, se presentará un análisis sobre los dos asuntos priorizados para este informe: (i) los desafíos para la presentación del Informe Final de la CEV y (ii) los avances y retos en materia de verdad de los casos 01 y 03 adelantados por la JEP. En la tercera parte, se presentarán las principales conclusiones y calificaciones relativas a la verificación de los asuntos priorizados y, finalmente, en la cuarta parte se presentarán algunas oportunidades de mejoramiento sobre los temas tratados.

2.1. Principales avances de las nuevas entidades del SIVJRNR

2.1.1. Comisión de la Verdad

En desarrollo de los objetivos de la plataforma estratégica de la Comisión de la Verdad, esta entidad viene trabajando en cuatro compromisos establecidos en el A.F. En primer lugar, en relación con el objetivo de esclarecimiento⁶⁸, la CEV señala haber escuchado 28.543 relatos de víctimas, comunidades étnicas, excombatientes, miembros de Fuerza Pública, campesinos, líderes sociales, entre otros. También recibió 1.195 informes y 730 casos de organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas y privadas y centros de pensamiento, entre otros (El Espectador, 2022) (CEV, 2022) desde el principio de su mandato y hasta junio de 2022. Atendiendo la disposición de la Corte Constitucional mediante la

⁶⁷El A.F. introduce el esclarecimiento de la verdad como uno de sus principios. Al respecto señala que se busca: “esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de la sociedad en general. La reconstrucción de la confianza depende del esclarecimiento pleno y del reconocimiento”. (AF, 2016). Para la JEP: Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. (Art 5. Acto Legislativo no. 01 (04 de Abril de 2017))

⁶⁸ “Explicar lo que ocurre en el conflicto armado interno promoviendo su comprensión y la satisfacción del derecho a conocer la verdad de las víctimas y de la sociedad para asumir la responsabilidad de la gravedad y el dolor vivido, y las transformaciones necesarias para la Convivencia y la No Repetición” (CEV, 2022).

Sentencia C-337/21 que amplió el tiempo de su mandato (CEV, 2022), la Comisión explicó en su última rendición de cuentas que hizo avances significativos en la elaboración del informe final a partir de la construcción de una primera versión de su componente escrito⁶⁹. Al cierre de este documento la CEV hizo la presentación pública del Informe Final, donde presentó el capítulo sobre “Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia”, el Volumen Testimonial: “Cuando los pájaros no cantaban: historias del conflicto armado en Colombia” y la “Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición” (CEV, 2022).

En segundo lugar, frente al mandato de promoción de la convivencia y la no repetición⁷⁰, la CEV afirmó que como resultado de los insumos obtenidos de los diálogos para la no continuidad y la no repetición en los espacios de escucha y las mesas intersectoriales, se lograron identificar 350 recomendaciones y diez líneas temáticas. Esta tarea se concretó con la entrega, junto al Informe Final, de un conjunto de Recomendaciones relacionadas con: (i) avanzar en la construcción de paz como un proyecto nacional; (ii) garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades; (iii) enfrentar los impactos del narcotráfico y de la política de drogas; (iv) superar la impunidad de graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH, judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción, y mejorar el acceso a la justicia local; (v) una nueva visión de seguridad para la paz; (vi) contribuir a la paz territorial; (vi) lograr una cultura para vivir en paz y sobre el legado de la Comisión de la verdad (CEV, 2022).

⁶⁹ En el informe de rendición de cuentas de 2021, la CEV informó que, en relación con el IF, había avanzado en los siguientes capítulos, incluyendo las recomendaciones: “Prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH); Las responsabilidades colectivas del Estado, las FARC-EP, los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución, nacional o internacional, que haya tenido alguna participación en el conflicto; El impacto humano y social del conflicto en la sociedad; El impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política y el funcionamiento de la democracia en su conjunto; El impacto del conflicto sobre quienes participaron directamente; El contexto histórico; los orígenes y múltiples causas del conflicto; Los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto; El desarrollo del conflicto; El fenómeno del paramilitarismo; El desplazamiento forzado y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias; La relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito; Los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva; Los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.” (CEV, 2022).

⁷⁰ “Promover la apropiación social del proceso de esclarecimiento de la verdad, de reconocimiento de responsabilidades, de promoción de la convivencia y de no repetición del conflicto armado interno, así como del Informe Final, a través del diálogo social y la participación” (CEV, 2022).

Adicionalmente, la CEV reglamentó el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión (Resolución No. 019 del 26 de abril de 2022); informó sobre la realización de una serie de reuniones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para financiar su estructura (CEV, 2022) y dio a conocer el nombre de los miembros que lo conformaría⁷¹. En tercer lugar, la entidad explicó que viene trabajando en el proceso de difusión del Informe Final⁷², su legado mayormente,⁷³ y publicó la plataforma digital “transmedia”⁷⁴. Mediante esta estrategia esperan circular el informe en línea sino hacer un “informe vivo” que presente diversas narrativas y permita el desarrollo de los temas en los diferentes espacios de socialización. Se busca que estos espacios se desarrollen en los territorios y con los diferentes sectores. Al respecto, la CEV informó que ha intensificado su trabajo con la red de aliados locales, nacionales e internacionales y ha construido un proceso pedagógico para entregar los resultados a las víctimas y a la ciudadanía en general. Es importante mencionar que la CEV se encuentra trabajando en la construcción de un archivo general con toda la información recabada y construida por la entidad durante su mandato⁷⁵. Con el propósito de resguardar esta información como patrimonio de la nación, creó un fondo documental, una política de gestión documental, una política institucional de archivos y un plan de preservación enmarcados en la ley general de archivos. La entidad se encuentra actualmente en la definición de la entidad que será la depositaria y custodia de

⁷¹ Ellos son: Armando Wouriyu Valbuena, secretario de la Instancia Especial del Alto Nivel de los Pueblos Étnicos, Julia Eva Cogollo, líder afro de la Ruta Cimarrona del Caribe; Dorys Ardila Muñoz, exiliada y miembro del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; Esther Marina Gallego, coordinadora de la Ruta Pacífica de las Mujeres; Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); Wilson de Jesús Castañeda, director de Caribe Afirmativo; y , Claudia Calero, presidenta de Asocaña. (CEV, 2022).

⁷² “Poner la verdad del conflicto armado y las recomendaciones para detenerlo, superarlo y construir un futuro en paz en el debate público nacional, en las agendas de las entidades estatales, organizaciones sociales, culturales, económicas y políticas y en los criterios de los tomadores de decisiones sobre el país a nivel nacional e internacional”

⁷³ “El legado de la CEV reúne los aprendizajes, reflexiones y recomendaciones que hemos trabajado desde nuestra conformación. Podrá ser utilizado para que la sociedad y el Estado puedan comprender las razones que ha fundado y estimulado el conflicto armado colombiano, construir condiciones para la convivencia y la no repetición, ya así avanzar en el camino hacia una paz grande” (CEV, 2022)

⁷⁴ Para conocer la transmedia ver: <https://www.comisiondelaverdad.co/>

⁷⁵ Señala la CEV al respecto que el “Sistema de Información para la gestión del conocimiento implementado (SIM) (que incluye) la sistematización, catalogación y puesta a disposición de la información generada por la Comisión durante su período de operación, se encuentra funcionando al 100%.”. (CEV, 2022).

este archivo (CEV, 2022). Al respecto vale la pena señalar que en su discurso de entrega del Informe Final el presidente de la CEV afirmó que este se trasladará a la JEP sin que hasta el momento sea oficial aún este traslado (CEV, 2022).

Finalmente, es necesario mencionar los “Encuentros por la Verdad”, las “Contribuciones a la verdad de distintos actores vinculados al conflicto armado”⁷⁶, los “espacios de escucha”⁷⁷ y “los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición”. En particular, aquellos que se articulan temáticamente a los avances hechos por la JEP en materia de verdad, alimentando y dando sentido a su funcionamiento como Sistema⁷⁸. En particular, el último ‘Encuentro por la Verdad: Reconocimiento de responsabilidades sobre las ejecuciones extrajudiciales en Bogotá y Soacha’ con presencia de Mafapo resultó significativo porque ejemplifica el proceso que desarrollan víctimas y responsables en el develamiento de la verdad y socializa “diez afirmaciones de verdad” relacionadas con la responsabilidad de las políticas de gobierno en las ejecuciones extrajudiciales. Este avance del Informe Final no fue recibido positivamente por todos los sectores⁷⁹, pero permite señalar la importancia y la necesidad de leer sus diferentes volúmenes y extraer de allí los aprendizajes para la no repetición (CEV, 2022).

2.1.2. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Esta entidad en su propósito de establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado y contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, también avanza en varias disposiciones de su mandato. En su última rendición de cuentas correspondiente al año 2021 (UBPD, 2022), la UBPD registró que el universo histórico contaba con 99.235 personas dadas por desaparecidas⁸⁰; de las cuales, casi el 91% (90.088) siguen desaparecidas. Entre ellas, 86.304 víctimas de desaparición forzada;

⁷⁶ Todas las contribuciones a la verdad pueden ser vistas en el siguiente link: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyzj0UDWZhCVYepTzMvzMwAUkAFtjyRz>

⁷⁷ Todos los espacios de escucha pueden ser vistos en el siguiente link: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyzj0UDWZhCX1pVCmGNyeol96-PxjGsXG>

⁷⁸ Todos los encuentros por la verdad pueden ser vistos en el siguiente link: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyzj0UDWZhCXsug4CygRNmJ3ZGYEMf7bP>

⁷⁹ Al respecto el Sr. Uribe Vélez anunció denuncias contra la CEV y en particular contra el Comisionado Alejandro Valencia, por considerar infundadas las afirmaciones realizadas por este, en el que se relaciona su política de gobierno con el homicidio de al menos, 6.402 personas en el marco de los denominados “falsos positivos” (WRadio, 2022).

⁸⁰ Este Universo es una “herramienta para la búsqueda que reúne datos acopiados, almacenados y administrados por la UBPD” (UBPD, 2022).

11.285 personas secuestradas desaparecidas; 2.348 víctimas de reclutamiento forzado desaparecidas y 2.749 relacionadas con el conflicto que no corresponden a los casos anteriores. Vale la pena resaltar que, de las 12.687 solicitudes de búsqueda que recibió esta entidad, el 67% (8.495) son casos que no habían sido reportados previamente a ninguna entidad del Estado, contribuyendo así al reconocimiento de un número significativo de personas desaparecidas que hasta el momento no habían sido buscadas por el Estado (UBPD, 2022).

Asimismo, la entidad señaló que viene implementando 22 planes regionales de búsqueda que cubren 237 municipios en el que se encuentran involucradas 29.674 personas dadas por desaparecidas. En el año 2021, la Unidad señaló que participó en 256 recuperaciones de cuerpos; identificó 4.234 sitios de disposición en el Registro Nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas (109 de ellos confirmados); hizo posible la identificación de 41 personas en el marco del proyecto de impulso a la identificación, la entrega digna de 42 cuerpos a sus familias y facilitó dos reencuentros⁸¹.

En relación con “aportantes de información”, la UBPD informó que viene recibiendo información⁸² relevante de 235 personas que participaron directa o indirectamente en las hostilidades o que tienen información relevante para establecer el paradero de las personas dadas por desaparecidas -entre ellos- firmantes del A.F. a través de la Comisión de búsqueda FARC, las personas sujetas al régimen de condicionalidad de la JEP para los macro casos 01, 03, 04 y 05⁸³ y aportantes voluntarios: excombatientes de otros actores armados y civiles que quieren contribuir; gracias al carácter extrajudicial y la confidencialidad de la entidad. De manera particular, en relación con la Comisión de búsqueda de FARC,

⁸¹ En relación con datos agregados señala la UBPD que “Desde el inicio y con corte a 31 de marzo de 2022 la UBPD ha realizado, en coordinación con entidades como la fiscalía general de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forense, 139 entregas dignas en los departamentos de Meta, Chocó, Guaviare, Caquetá, Antioquia, Tolima, Norte de Santander, Risaralda, Sucre, Bolívar y Arauca.” Adicionalmente la UBPD ha realizado 5 reencuentros de personas encontradas con vida con sus familias en las ciudades de Medellín, Arauca, Santa Marta y el municipio de Buenaventura (UBPD, 2022).

⁸² La UBPD también recibe información de organizaciones de víctimas, familiares, de organizaciones de SSHH y entidades del Estado, entre otras

⁸³ Macro caso 01 denominado: “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP”; Macro caso 03 llamado: “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”; Macro caso 04 sobre la “Situación territorial de la región de Urabá; Macro caso 05 sobre la “Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”.

la UBPD reportó haber recibido información de 563 personas dadas por desaparecidas por sus familiares o antiguos compañeros de filas hasta el momento. Trescientas noventa y nueve (399) corresponden a combatientes desaparecidas en medio de las hostilidades y ciento sesenta y cuatro (164) son personas civiles dadas por desaparecidas en distintas circunstancias. También señaló que, en el contexto de las medidas cautelares decretadas por la JEP, desde la vigencia de 2020 y con corte a 32 de marzo de 2022 la entidad recuperó 281 cuerpos que están actualmente siendo identificados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLyCF–. (UBPD, 2022)

Finalmente, en el mes de junio, esta entidad presentó la priorización estratégica y territorial del Plan Nacional de Búsqueda. Este documento, esperado desde el año 2021, busca “organizar y planificar la búsqueda de personas desaparecidas forzosamente y por circunstancias asociadas al conflicto armado” (UBPD, 2022). Al tiempo, la Unidad anunció que promoverá la creación de un documento CONPES mediante el cual se constituya una política pública que articule y coordine las distintas instituciones con responsabilidades asociadas a la búsqueda de desaparecidos (El Espectador, 2022).

2.1.3. Jurisdicción Especial para la Paz

122

Durante el primer semestre de 2022 la JEP continuó su trabajo en procura de garantizar los derechos a la justicia, la verdad y la no repetición de los hechos del conflicto. Desde el inicio de su mandato y hasta marzo de 2022, la JEP recibió 877 informes de organizaciones de víctimas y entidades del Estado, ha tomado 60.983 decisiones judiciales y ha realizado 221 audiencias. Asimismo, ha recibido 126 versiones de aporte temprano a la verdad, desarrollado 143 diligencias de construcción dialógica de verdad y coordinación interjurisdiccional o de diálogo intercultural. También la Secretaría Ejecutiva certificó 31 Trabajos, Obras y Actividades reparadoras –TOARs– desarrolladas por 760 excombatientes de las FARC-EP, siete de ellos involucrados en el caso 01 en once departamentos (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022).

Tres nuevos macro casos fueron anunciados por la JEP: (i) Concentración nacional de crímenes cometidos por las extintas Farc-EP; (ii) Crímenes cometidos por miembros de la fuerza pública, otros agentes del Estado o en asociación con grupos paramilitares y terceros civiles y (iii) Concentración de crímenes cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos (JEP, 2022). Señala esta Jurisdicción que, a diferencia de los siete macro casos abiertos hasta el momento, en estos tres no

solamente se investigará por conductas criminales, sino también por actor o tipo de víctima, modificando así la metodología seguida hasta el momento (JEP, 2022). Sobre este asunto, informó la JEP que se desarrollaron siete Audiencias públicas de observaciones, en las que participaron 531 organizaciones de víctimas en las que se pidió de manera reiterativa la garantía de no repetición y la búsqueda de la verdad (JEP, 2022). Es importante señalar que, a la fecha de cierre de este informe, aún no se hay formalizado la apertura de estos nuevos macro casos (JEP, 2022).

Esta entidad siguió trabajando en los 7 macro casos abiertos hasta el momento con importantes avances, en particular, en los casos 01 y 03 que ya se encuentran en la fase de reconocimiento de responsabilidades y observaciones de víctimas.

De manera particular, en el macro caso 01 sobre “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP⁸⁴” tras el Auto de Determinación de Hechos y Conductas el reconocimiento de responsabilidad por escrito hecho por los comparecientes y las observaciones hechas por las víctimas, la JEP convocó a siete antiguos miembros del Secretariado de las extintas FARC-EP a la primera audiencia de reconocimiento. Es importante señalar que esta Audiencia fue aplazada por la Sala de Reconocimiento de la JEP debido a información relacionada por una posible amenaza o riesgo de vida de los comparecientes (JEP, 2022) y se realizó finalmente los días 21, 22 y 23 de junio en la ciudad de Bogotá. Sobre este particular, la JEP subrayó en su comunicado que

fueron tres días dolorosos, en los que las víctimas se encontraron frente a frente con los integrantes del último secretariado de las Farc-EP, quienes participaron de la aprobación de las políticas y decisiones que hicieron del secuestro uno de los flagelos que más daño le ha hecho a Colombia; y quienes estando en los mandos más altos, no impidieron, ni previnieron, ni castigaron, los malos tratos, la violencia sexual, la tortura, el homicidio, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado que se presentaron como consecuencia del secuestro (JEP, 2022).

Al mismo tiempo, se citó para el segundo semestre a rendir versión a 52 exintegrantes de seis bloques de las extintas FARC de los bloques Noroccidental, Occidental, Oriental, Sur, Magdalena Medio y Caribe con el fin de seguir profundizando en la verdad sobre lo acaecido en este caso (JEP, 2022).

⁸⁴ La Sala de Reconocimiento también les imputó a los antiguos miembros del Secretariado otros crímenes de guerra relacionados con el trato a los secuestrados, como homicidio, tortura, tratos crueles, atentados a la dignidad personal, violencia sexual y desplazamiento forzado (JEP). Mediante el Auto 244 de 2021 se incluyó el delito de “esclavitud”.

En relación con el macro caso 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”, la JEP imputó el crimen de guerra de homicidio en persona protegida que también constituyó crímenes de lesa humanidad de asesinato y desaparición forzada ante el ataque generalizado y sistemático contra la población civil a 25 integrantes del Ejército nacional y un tercero civil, a través de los autos 125 y 128; veintidós de los veintiséis comparecientes reconocieron la verdad y responsabilidad por estas conductas⁸⁵. Posteriormente luego de trasladar a las víctimas y los reconocimientos al Ministerio Público para sus observaciones, se dio paso a las Audiencias de Reconocimiento de verdad y de responsabilidad en el mes de abril, comenzando por el subcaso Norte de Santander. Cabe señalar que la JEP convocó posteriormente, a solicitud de las víctimas, una nueva audiencia pública para escuchar la ampliación de reconocimiento de responsabilidad del General (r) Paulino Coronado y ordenó poner en marcha el proceso dialógico para abordar la propuesta de sanción propia (JEP, 2022).

Adicionalmente, los coroneles retirados, Publio Hernán Mejía y Juan Carlos Figueroa, comandantes del Batallón La Popa entre los años 2002 a 2005, negaron su responsabilidad y fueron remitidos a la Unidad de Investigación y Acusación – UIA– de la JEP para seguir el proceso adversarial, constituyéndose en los primeros casos remitidos a esta instancia para ser acusados por falta de reconocimiento de responsabilidad. También durante el mes de mayo se desarrolló la audiencia de observaciones de las víctimas del subcaso Huila. Durante estas audiencias los familiares de las víctimas hicieron observaciones a las casi 100 versiones entregadas por los miembros de la Fuerza Pública involucrados en el caso de la JEP. Las familias recalcaron en esta jornada la importancia de recuperar el buen nombre de las víctimas y combinaron elementos jurídicos y simbólicos en los que dejaron manifiesto a la magistratura los daños e impactos ocasionados con estos crímenes (JEP, 2022).

En relación con los comparecientes y el aporte a la verdad esperado dentro del proceso, la jurisdicción puso en marcha un programa denominado “Justicia espacio de Verdad, programa para la comparecencia exitosa”, derivado de la sentencia TP-SA-140 de 2019. En esta sentencia se establece que los

⁸⁵ 11 de ellos de la Brigada Móvil 15 (BRIM15) y el Batallón de Infantería No. 15 'General Francisco de Paula Santander' (BISAN) vinculados a los hechos de El Catatumbo (Norte de Santander), y 11 de los 15 imputados del Batallón de Artillería No. 2 La Popa (BAPOP) vinculados a los hechos de la Costa Caribe. Cabe advertir que los coroneles Publio Hernán Mejía y Juan Carlos Figueroa, comandantes del Batallón La Popa negaron su responsabilidad y fueron remitidos a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP para seguir el proceso adversarial.

comparecientes tienen el derecho a “adquirir las competencias y orientaciones cognitivas y éticas indispensables para poder participar en términos de máxima igualdad y veracidad en los procedimientos dialógicos que son sin duda un peldaño para abonar los cimientos de la sociedad nueva y reconciliada que se pretende construir como fruto del proceso de paz” (JEP, 2022).

Además de las 8.756 comisiones recibidas por la magistratura a través de 11.000 órdenes a la policía judicial, la UIA recibió el primer caso para procedimiento adversarial enviado por la sala de reconocimiento (JEP, 2021). De otro lado, la JEP y la UBPD continúan trabajando en la coordinación de esfuerzos para la búsqueda de personas desaparecidas. El más reciente avance se reporta entorno al macro caso 04 “Sobre la situación territorial en Urabá, bajo Atrato y el Darién”, en el que se reportan avances en investigación y recolección de información para el universo de personas desaparecidas de esta región, lo cual facilitará el desarrollo de acciones humanitarias y extrajudiciales (JEP, 2022). De manera similar, la JEP entregó a sus familiares el cuerpo de una víctima dada por desaparecida encontrada en el cementerio de Las Mercedes de Dabeiba (JEP, 2022). Esta jurisdicción también informó que durante 2021 intervino cementerios en Antioquia, Sucre y Caquetá y que, en los macrocasos 03 y 04 y en lo realizado en Dabeiba, la Ceja y la Cuenca del Curbaradó, entregó dignamente a sus familiares los cuerpos de 13 víctimas en el marco de los casos. Finalmente, continúa trabajando en los procesos de protección a intervinientes en el marco del Sistema Integral de protección a víctimas y el mecanismo unificado de monitoreo de riesgos (JEP, 2021).

2.2. Enfoque étnico

Las entidades del SIVJRNR desde el inicio de sus mandatos han adelantado acciones tendientes a incorporar el enfoque étnico en el desarrollo de sus acciones. La CEV realizó un total de 1.840 entrevistas a población NARP (negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros) y 1.590 a población indígena. (CEV, 2022) con el objetivo de recabar información para la construcción del Informe Final a través de la Dirección de Pueblos Étnicos y los equipos territoriales que ha permitido crear una narrativa histórica del conflicto armado y el establecimiento de la relación entre racismo y conflicto armado (CEV, 2022). Desplegó acciones para el reconocimiento de las afectaciones del pueblo negro e indígena por la acción de los actores armados en el marco del conflicto armado, algunas de ellas de carácter

interseccional⁸⁶ y prepara la traducción del Informe Final en seis idiomas: romaní, creole, palenquero y tres idiomas indígenas, esperando que más adelante, otros actores con la red aliada interétnica puedan traducirlo a los 68 idiomas que actualmente existen en Colombia.

Por su parte la UBPD informó haber comenzado en 2021 el proceso de consulta previa con los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales e informó que continuó los compromisos con el órgano de interlocución y coordinación del movimiento indígena. La UBPD informó además que en el año 2021 habían participado en sus procesos de búsqueda 242 personas afrocolombianas, 221 personas indígenas, 2 personas raizales y 2 personas Rrom (UBPD, 2022)⁸⁷.

Finalmente, la JEP informó sobre el desarrollo de algunas acciones en materia étnica. Se subraya el anuncio sobre la apertura de un nuevo macro caso de pueblos y territorios étnicos, enunciado más arriba y denominado: “Concentración de crímenes cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos” el cual investigaría “masacres y asesinatos selectivos e indiscriminados contra autoridades, lideresas e integrantes de pueblos étnicos, destrucción a la naturaleza, territorio y daño socioambiental y otros repertorios de violencia asociados como violencia sexual y desaparición forzada cometidos por todos los actores del conflicto comparecientes obligatorios y voluntarios ante esta Jurisdicción” (JEP, 2022) . En este caso, como los otros dos nuevos anunciados por la JEP, se modifica parcialmente la metodología desarrollada por la jurisdicción en tanto ya no se investigaría por conductas sino por actor o tipo de víctima. Con ello, se espera abarcar un número mayor de graves crímenes y afectaciones. Finalmente, la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena –JEI– desarrollaron la primera versión conjunta con nueve comparecientes indígenas excombatientes de las FARC-EP por hechos investigados en el caso 05 que estudia la Situación territorial de la región Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca (JEP, 2022).

⁸⁶ Algunas de estas acciones fueron: el Reconocimiento de las afectaciones en el pueblo negro de la región centroandina. Afectaciones de las FARC-EP al pueblo Coreguaje Reconocimiento de la dignidad del pueblo negro de la subregión del Sanquianga, Nariño; La verdad de las mujeres indígenas: impactos y resistencias en el marco del conflicto armado; La Verdad Silenciada del Canal del Dique: Desaparición forzada y afectaciones al territorio, al agua y a las prácticas culturales ancestrales; Reconocimiento al Cimarronaje Histórico de Mujeres Negras: esclareciendo las violencias racistas y patriarcales en el conflicto armado; Reconocimiento de la verdad del pueblo negro de la región Pacífico: territorio de vida y resistencia (CEV, 2022).

⁸⁷ “En el histórico de estas acciones de participación han participado 412 personas afrocolombianas, 323 indígenas, 6 raizales y 2 Rrom.” (UBPD, 2022).

2.3. Enfoque de género

El enfoque de género también ha tenido un lugar en el desarrollo del mandato de las entidades del SIVJNR. En la CEV, además de la inclusión del capítulo de género en el Informe Final de la CEV reportado en el Décimo informe de la ST en el que se abordará la violencia contra las mujeres, su papel en la construcción de paz, y la violencia contra la población LGBTIQ+, se suma el trabajo que se ha desarrollado la entidad con lideresas, organizaciones feministas y personas LGBTI para recibir información sobre recomendaciones para la no repetición (CEV, 2022). Hay que recordar que se trata de la primera Comisión de la Verdad con una apuesta explícitamente de género que desarrolla este enfoque desde diversos ángulos lo cual ha significado un crecimiento del conocimiento, no solo sobre las afectaciones que han debido soportar las mujeres y las personas LGBTI, sino sobre las metodologías e instrumentos para desarrollar el enfoque en una entidad estatal.

Por su parte la UBPD en su última rendición de cuentas informó sobre la conformación de un grupo de trabajo con líderes y lideresas LGBTI para comprender e identificar las particularidades de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas con orientaciones sexuales diversas y con organizaciones de mujeres –Anmucid y La Comadre-, al igual que para construir metodologías de búsqueda en clave de género. Se subrayan los aportes de sociedad civil en este tema, como las recomendaciones que hizo Caribe Afirmativo para la búsqueda de mujeres lesbianas, bisexuales y trans dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, entre otros aportes (UBPD, 2022). La UBPD también informó que en los procesos de participación habían contribuido 5 personas que manifestaron reconocerse como bisexuales, 3 que se reconocieron como gay y 5 como lesbianas; cifras que son explicadas por la entidad como el reflejo del subregistro que existe aún de personas LGBTI que buscan (UBPD, 2022).

De otro lado la JEP, mediante resolución N° 392 de 2021 adoptó “La Estrategia de prevención y ruta de actuación frente al acoso sexual y el acoso basado en el género y la orientación sexual en el ámbito del trabajo” y, en concordancia con la política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual, se encuentra trabajando en la creación de un micrositio para la divulgación de información sobre temas de género, igualdad y no discriminación (JEP, 2022). Durante la última rendición de cuentas, la JEP también informó que la comisión de género seguía activa y que, como las demás comisiones, conceptúa con frecuencia a solicitud de la magistratura, inclusive en casos de notificación con el propósito de evitar

revictimizaciones (JEP, 2021). De otro lado, la jurisdicción viene trabajando en la inclusión del enfoque de género en las sanciones propias, tanto en su estructuración como en su futura implementación (JEP, 2021). Finalmente, es necesario mencionar que hasta el momento la JEP no ha abierto el caso sobre violencia sexual solicitado por las organizaciones de víctimas; manteniendo su postura previa de estudiar y juzgar estos crímenes de forma transversal a todos los macro casos (Rutas del Conflicto, 2022).

2.4. Enfoque ambiental

Las afectaciones al medio ambiente y a los territorios producidos por el conflicto armado es otra faceta abordada por el SIVJRNR en sus diferentes acciones y procesos. Este abordaje se ha hecho especialmente desde el enfoque étnico, dada la relación estrecha e indisoluble entre las comunidades étnicas y sus territorios, aun cuando en ciertos momentos los daños al medio ambiente resultan ser los protagónicos. La CEV, por ejemplo, en los últimos meses ha abordado el tema ambiental en diferentes acciones asociadas a sus objetivos de esclarecimiento, reconocimiento y convivencia. Trabajo que se ve reflejado en más reciente foto relato sobre la región de Naya en el que se recogen los testimonios de sus habitantes una “comunidad interétnica”, quienes la describen como un ecosistema completo, biodiverso y rico medioambientalmente (CEV, 2022). La JEP por su parte, con la apertura del macro caso sobre crímenes cometidos contra Pueblos y territorios étnicos, da pasos ciertos alrededor del reconocimiento de los daños que los actores del conflicto armado han causado contra la naturaleza y el territorio (JEP, 2022). Finalmente, en el marco del proceso de participación emprendido para la búsqueda, la UBPD señaló que se comienzan a desarrollar acciones con las comunidades étnicas. Desde esta perspectiva, considerando que el territorio también es víctima y que las almas de las personas que se encuentran desaparecidas en sus territorios “divagan en la naturaleza”, se hacen ceremonias para sanar los territorios en el marco de su búsqueda (UBPD, 2022).

2.5. Los aportes a la verdad del SIVJRNR y sus principales desafíos

Si bien el SIVJRNR es autónomo e independiente del gobierno nacional y, por tanto, tiene unos ritmos propios, vale la pena conocer el estado actual de los principales debates en la materia, así como los retos más próximos que pueden estar asociados con las políticas del nuevo gobierno y, particularmente, con su postura frente al A.F. Vale señalar que, como desarrollo de los objetivos

misionales, las nuevas entidades del SIVJNR han procurado la realización del derecho a la verdad. No obstante, también enfrentan importantes retos para su abordaje y consecución. En adelante se exponen algunos aspectos de los dos temas priorizados para este informe: los desafíos para la presentación del Informe Final de la CEV y los avances en materia de Verdad de los casos 01 y 03 adelantados por la JEP.

2.5.1. El esclarecimiento de la verdad: desafíos y retos próximos de la CEV

El Informe Final llega en un ambiente político de transición presidencial favorable al A.F. y a su implementación, tal como se pudo constatar con la intervención del presidente electo Gustavo Petro cuando señaló estar interesado en seguir las recomendaciones emitidas por esta entidad (CEV, 2022); no obstante, no son pocos los desafíos que enfrenta la CEV en los próximos meses. En este informe se mencionarán tres de ellos a. Un contexto político de división en la ciudadanía tras el periodo electoral y alta sensibilidad entre los actores políticos a discutir sus conclusiones; b. un margen temporal estrecho para socializarlo y c. un proceso complejo de transición de su legado.

a. Un contexto político de división en la ciudadanía tras el periodo electoral y alta sensibilidad entre los actores políticos a discutir sus conclusiones: Durante el tiempo de su mandato, y como fue registrado por la ST en sus diferentes informes, la CEV enfrentó numerosas controversias de orden político e ideológico. Con insistencia el partido de gobierno, “Centro Democrático” y otros cercanos, construyeron estrategias legislativas para modificar o limitar su mandato y en no pocas ocasiones se desarrollaron acciones de desprestigio contra los comisionados⁸⁸. Una de estas últimas acciones la protagonizó la Senadora Cabal

⁸⁸ Algunos de los proyectos modificatorios realizados fueron: El Proyecto de Acto Legislativo 87/Cámara de Representantes mediante el cual se pretendía modificar el Art. 5 A transitorio del AL 01/2017 que otorga competencia a la CEV y la UBPD para acceder a información reservada o de seguridad nacional por considerarse lesivo y debilitar la seguridad y la defensa del Estado (STCVI, 2018b); La propuesta de Amnistía general realizada por Álvaro Uribe que busca hacer una “especie de borrón y cuenta nueva” para todo tipo de delincuencia; limitar la participación política de los desmovilizados de FARC; aplicarles el sistema de Justicia y Paz, y crear una estructura especial dentro de la Jurisdicción para los miembros de la Fuerza Pública (El Tiempo, 2021I); (vi). Varios ataques mediáticos y en redes sociales del partido Centro Democrático y sectores afines a las Fuerza Militares y el Gobierno Nacional contra la composición de la magistratura de la JEP y los Comisionados de la Verdad, los cuales han incluido acusaciones de sesgos ideológicos de estas entidades, hasta, en algunos casos, llamar a la derogatoria del SIVJNR (CEPDIPO, 2021a, p. 292 y ss). En: (STCIV, 2021).

de esta colectividad, quién afirmó en un tweet, a propósito de la presentación del Informe Final que “La Comisión de la “Verdad” está diseñando una estrategia para deshonrar a la Fuerza Pública y destruir el honor militar” y agregó que publicará “la estruendosa contratación de esa entidad. Fueron más de \$400 mil millones que hubieran servido para reparar a las víctimas” (Cabal, 2022). En este mismo sentido se pronunció el senador Macías Tovar: “La memoria de los colombianos no se puede manchar pretendiendo imponer una verdad histórica cargada de sesgo ideológico. La mal llamada Comisión de la Verdad es una célula política de la extrema izquierda” (Ernesto Macías Tovar, 2022). Esta distancia marcada desde el gobierno nacional hacia la CEV también se pudo ver reflejada en la inasistencia del presidente en ejercicio Iván Duque en la ceremonia de presentación del Informe Final; aun cuando un día después el gobierno finalmente recibió el informe en el Palacio de Nariño (El Espectador, 2022)..

Vale la pena recordar que durante el mes de mayo de 2022, en plena campaña presidencial, se presentó una importante controversia a partir de la renuncia a la CEV del comisionado Mayor (r) Carlos Guillermo Ospina, el único militar dentro del pleno de los 11 comisionados y que a su salida afirmó que su renuncia obedecía a la “imposición de mayorías en la construcción de un relato que ha decidido privilegiar un tono totalizador y unívoco constriñendo la diferencia, la multicausalidad del conflicto, sus actores e impactos y la pluralidad de testimonios” (El Tiempo, 2022). Al respecto, la CEV en un comunicado público señaló que la Comisión aclara, enfáticamente, que siempre le brindó a Carlos Guillermo Ospina, las garantías necesarias en términos del reglamento y funcionamiento internos, procedimientos y recursos de todo tipo para el desarrollo de las funciones que le fueron asignadas como comisionado”. También la CEV agregó que “nuestra mayor responsabilidad y tarea colectiva, y nuestra respuesta de fondo a las demandas de verdad – e inclusive a los cuestionamientos y a las imprecisiones o faltas a la verdad en que ha incurrido el hasta hoy comisionado Carlos Ospina – será el Informe Final, al cual seguiremos dedicando la totalidad de nuestro interés y energía”.

Esta controversia, además, se incrementó tras el anuncio de la CEV de las “Diez afirmaciones de Verdad” -mencionadas previamente- que desembocaron en acusaciones del expresidente Uribe por el uso del mandato con fines electorales,

pese a que las víctimas y las comunidades han manifestado su interés de conocer la verdad⁸⁹.

Estos episodios muestran el camino que le resta a la CEV y al Informe Final para encontrar un espacio de debate y diálogo propositivo e implicaciones de orden político que puede generar, en particular, la atribución de responsabilidades colectivas e institucionales. La sensibilidad que deja en los ciudadanos y en los actores políticos unas elecciones presidenciales con candidatos de izquierda y derecha bien definidos, una importante movilización social alrededor de sus propuestas y unos resultados que dejan ver con nitidez la división política de la sociedad, acompañarán los primeros meses de discusión de sus hallazgos y conclusiones.

De otro lado, vale la pena señalar que, pese a que han pasado pocos días desde la presentación del Informe Final, la ST ha podido registrar algunas inconformidades de grupos de víctimas que consideran haber sido excluidas del trabajo de la CEV. Es el caso de algunas víctimas de las FARC quienes manifiestan que no fueron tenidas en cuenta en la construcción del Informe Final. Al respecto se destaca el general Mendieta, secuestrado en la toma de Mitú, pues afirmó que este caso “no tuvo un capítulo especial en el informe de la CEV” y agregó que “los secuestrados no tuvimos derecho a la narrativa, a nuestra versión. No se nos escuchó, no se hizo ningún evento en Mitú como ocurrió con varias regiones del país”. La ST considera que estas inconformidades, si bien son propias de cualquier ejercicio de memoria, deben ser registradas, analizadas y valoradas una vez hayan salido todos los volúmenes que componen el Informe Final; razón por la cual se les hará seguimiento en el siguiente reporte de la ST (Semana, 2022).

b. Un margen temporal estrecho para su socialización. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-337/21, extendió el tiempo del mandato de la Comisión nueve meses más, incluyendo dos meses para desarrollar el proceso de socialización. No obstante, lo cierto es que se trata de un tiempo muy limitado para socializar a todo el país un informe que por su naturaleza es largo y complejo y que requiere un proceso pedagógico y de difusión cuidadoso.

⁸⁹ En un reciente estudio adelantado por PNUD denominado Escuchar la paz se resalta que el 68% de las víctimas encuestadas manifiestan una disposición hacia el esclarecimiento de la verdad y de ellas, el 93% señala que esta debe venir de todos los actores implicados en el conflicto armado (PNUD, 2021).

Al respecto la CEV ha desplegado numerosas acciones con múltiples sectores de la sociedad civil para facilitar y ampliar el impacto de la socialización; sin embargo, surgen muchas dudas de la capacidad real para llegar a todos los rincones del país en dos meses y, en particular, a aquellas regiones más afectadas por el conflicto. Este hecho resulta problemático, no solamente porque las comunidades esperan conocer de la voz de la CEV la verdad relacionada con los casos e informes que presentaron, sino también por el volumen y complejidad de la información que emanará de su trabajo que implica que su análisis y apropiación esté acompañado. En este sentido, algunas organizaciones sociales han solicitado a la CEV “Incluir en el informe final de la Comisión el plan de socialización del legado y que su proyección temporal sea a diez años” (MOVICE, 2022), entre otras solicitudes de orden pedagógico de largo aliento que permitan a la sociedad civil generar procesos sostenidos y rigurosos para el conocimiento y apropiación del informe⁹⁰

c. Un proceso complejo de transferencia del legado: Con la publicación del Informe Final, la CEV tiene además otras obligaciones. (i) La constitución del Comité de Seguimiento a las recomendaciones que, como se señaló previamente, ya ha sido reglamentado y fue anunciada públicamente su conformación. (ii) La transferencia del legado al Estado y la sociedad civil y, con ello, del Archivo que por la tarea desarrollada con la Comisión, se espera sea uno de los más robustos en materia de DDHH que tenga el país.

En relación con el legado y el destino del Archivo de la entidad, algunos sectores de la sociedad civil han expresado su malestar y preocupación por la falta de concreción en la entidad que deberá recibir esta información y, en particular, por la falta de participación para su escogencia. La CEV señaló que entregaría los archivos y el sistema de información a la JEP y al SIVJRN, al igual que ha desarrollado un proceso amplio de diálogo con diferentes sectores sociales, de víctimas y, en particular, con la “red de aliados” a través de los cuales busca transferir a la ciudadanía los conocimientos, procesos sociales y comunitarios, al

⁹⁰ Otras recomendaciones sobre este asunto son: “Lograr que este se pueda traducir en textos escolares de fácil acceso como folletos, cartillas, piezas comunicativas y audiovisuales. También en un material lúdico-pedagógico para el abordaje de las temáticas planteadas. Promover la formación a formadores en temas de paz. Promover una reforma educativa que logre incorporar en el pensum asignaturas y cátedras sobre la historia del conflicto, memoria y derechos humanos. Desarrollar una estrategia de difusión de los contenidos con enfoque diferencial, territorial, étnico y de género, especialmente que sean traducidas a las lenguas de los pueblos indígenas. (MOVICE, 2022).

igual que los aprendizajes que ha adquirido durante el tiempo de su mandato y que son presentados ante la sociedad para su apropiación (CEV, 2022), aún persiste la pregunta por el destinatario institucional que deberá velar por la custodia y cuidado de estos archivos ya que este traslado aún no se ha hecho oficial. Las dudas se incrementan considerando que no muchas entidades en el país cuentan con los criterios definidos por la Comisión para seleccionar la entidad⁹¹

En particular, las incertidumbres sobre el devenir del Museo Nacional de la Memoria, perteneciente al Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH– que, desde la perspectiva de algunos expertos, genera inquietud sobre el destino final del legado. Si bien las metodologías contemporáneas museológicas permiten la comprensión y la acción del museo como foro de perspectivas, debates y realidades complejas -elementos ideales para un archivo como este (López, 2022), la situación actual en términos de quien detenta actualmente la dirección del CNMH, la naturaleza jurídica y administrativa dependiente y subordinada a esta dirección y la etapa de construcción de su edificio, hace que se plantee la necesidad de hacer modificaciones estructurales en esta entidad para que pueda albergar este archivo⁹².

2.5.2. La verdad judicial: debates principales en la JEP

El alcance de la verdad judicial que surja del trabajo de la JEP ha sido siempre centro de discusiones tras la firma del A.F. La promesa de superar el umbral alcanzado por la justicia ordinaria en materia de verdad se pone a prueba, especialmente los últimos meses cuando comienza a agotarse la fase dialógica de algunos macro casos y se informa de la apertura de otros nuevos en la

⁹¹ Algunos de ellos son su naturaleza y marco jurídico, la tradición institucional, la disponibilidad de recursos, la ubicación orgánica del archivo institucional, la tradición archivística, el personal especializado y disponible, la infraestructura de hardware, software y de telecomunicaciones, la infraestructura física disponible para la custodia y consulta de los archivos, el cumplimiento de la Ley General de archivos y ley estatutaria de transparencia y acceso a la información, la experiencia en difusión cultural de patrimonio documental y las estrategias para garantizar la seguridad de la información.

⁹² El debate más reciente se relaciona con las críticas de algunos expertos al documento denominado “bases del plan y el guion museológico” del Museo de la Memoria del CNMH por su falta de rigor técnico y su intento por desaparecer el paramilitarismo de la historia del conflicto armado (El espectador, 2022). Otros de los debates sobre el funcionamiento del Museo de la Memoria y del CNMH se pueden encontrar en: (El Espectador, 2022) y (El Espectador, 2021). Sobre este particular, también se ha conocido que se han realizado diálogos con el Banco de la República y el Archivo Nacional sin que hasta el momento se conozca el avance de estas conversaciones.

jurisdicción⁹³. Al respecto, el magistrado y presidente de la JEP, Eduardo Cifuentes señala que “los comparecientes, perpetradores de crímenes graves, han hecho importantes revelaciones de verdad en asuntos cruciales y que hasta ahora no eran conocidos y, de manera creciente, han comenzado, asimismo, a aceptar imputaciones, lo que ha recortado notoriamente el tiempo que se había previsto para dictar sentencias” (EL Tiempo, 2022). Sin embargo, las víctimas y, en general la ciudadanía, se preguntan por la calidad y la cantidad de verdad que finalmente se conocerá por esta vía. Esta discusión puede encontrarse en relación con diferentes asuntos que adelanta la jurisdicción, entre ellos, las audiencias recientes de los macro casos 01 y 03, las sanciones propias, la reparación de las víctimas y la apertura de tres nuevos macro casos.

a. *Las audiencias de observaciones y reconocimiento de responsabilidades adelantadas por la JEP en el marco de los casos 01 “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP” y 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”* develan con nitidez los desafíos que tiene la jurisdicción para garantizar la verdad que demandan las víctimas en el país:

- i. La ausencia de presuntos involucrados y responsables de los hechos criminales en los procesos de la jurisdicción. Ha ocurrido en el caso de víctimas de las extintas FARC como en el caso de víctimas de las Fuerzas Militares. Las víctimas aluden la necesidad de llamar a comparecer a personas que no se encuentran en los procesos y que consideran tienen responsabilidades en los delitos imputados. Presuntos responsables de los cuales se tenía conocimiento anteriormente o que han sido referenciados por comparecientes ante la JEP.
- ii. Insuficiencia de los aportes de los comparecientes y la solicitud de su expulsión a través del régimen de condicionalidades. En particular, en el caso 03, las víctimas plantean que los comparecientes se rehúsan a señalar “quién dio la orden” en un interés por no involucrar superiores jerárquicos, algunos de ellos, aún activos en las Fuerzas Militares.
- iii. Develamiento incipiente de los mecanismos de impunidad y la participación de otras entidades del Estado y de funcionarios públicos en los

⁹³ Vale la pena anotar que la fase dialógica culmina con las Audiencias de Reconocimiento y las Resoluciones de Conclusión que se deberán remitir al Tribunal para la Paz a la Sección de primera instancia en casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, quién debe estudiar las propuestas de las víctimas sobre reparación, analizar la imputación, dictar sentencia e imponer sanciones restaurativas (Alexandra Sandoval Mantilla, 2022).

actos de corrupción que facilitaron la comisión de los delitos y su ocultamiento.

iv. Falta de profundización frente a los vínculos de estas acciones criminales con otros actores armados tanto de las guerrillas como del paramilitarismo, así como de terceros civiles, algunos de estos ligados a sectores políticos, empresariales y terratenientes.

A estas solicitudes, se suma la crítica de diversas organizaciones de víctimas que identifican una asimetría en los procesos desarrollados contra excombatientes de FARC y contra miembros de las Fuerzas Militares derivados de las metodologías de investigación implementadas en cada caso. Mientras para el Caso 01 se comenzaron los procesos de “arriba hacia abajo”, es decir, desde el secretariado hacia los mandos medios en búsqueda de una verdad más detallada, en el caso de las Fuerzas Militares se adelanta de “abajo hacia arriba”; esperando escalar en responsabilidades. Sin embargo, desde la lectura de las víctimas, este escalamiento fue consignado en los puntos anteriores, aún no se consigue (Noguera & Yepes, 2022).

Es importante también subrayar que, para el caso 01, las víctimas manifestaron en su momento dos preocupaciones adicionales: (i) El aplazamiento de la audiencia de reconocimiento de los comparecientes de la antigua guerrilla de las FARC que, para la corporación de Militares Víctimas del Conflicto Armado (Milvíctimas), pareciera haberse debido más a asuntos electorales que a problemas de seguridad, como lo argumentaron los comparecientes al solicitarlo (El Tiempo, 2022). (ii) La negación de una tutela interpuesta por la metodología utilizada para la elección de las personas víctimas que hablarían durante las audiencias y que excluiría a algunas víctimas de su participación (El Espectador, 22). Una vez se realizó la Audiencia, en la que se abordaron los tres patrones identificados por la JEP en la política de toma de rehenes⁹⁴ y en la cual se caracterizó el reconocimiento de los antiguos miembros del Secretariado de las FARC⁹⁵ y sus solicitudes de perdón, varias de las víctimas señalaron que aún era necesario ampliar la verdad, en particular, sobre el paradero de muchas personas secuestradas y desaparecidas, así como sobre los detalles de la vida de muchos secuestrados que murieron durante su cautiverio (JEP, 2022).

⁹⁴ Estos patrones se refieren las privaciones de la libertad de civiles, militares y policías para forzar intercambios por guerrilleros presos, secuestros con fines económicos y fines de control social y territorial

⁹⁵ Los comparecientes en esta Audiencia de Reconocimiento fueron: Rodrigo Londoño Echeverry, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Pastor Lisandro Alape Lascarro, Milton de Jesús Toncel, Jaime Alberto Parra, Julián Gallo Cubillos y Rodrigo Granda Escobar.

b. Los nuevos macro casos anunciados por la JEP. Como se señaló en anteriores informes de la ST, la JEP anunció en 2021 la apertura de nuevos casos para lo cual convocó, en enero de 2022, seis audiencias públicas para observaciones de las víctimas en las que se identificaron una serie importante de preocupaciones asociadas con el alcance de estos macro casos y la satisfacción de los derechos de las víctimas, entre ellas el derecho a la verdad.

En estas Audiencias las víctimas plantearon a la JEP la importancia de avanzar en cada uno de los macro casos anunciados. En relación con el caso de FARC, las víctimas plantearon la necesidad de continuar el esclarecimiento relacionado con los casos de desaparición forzada, el uso de medios ilícitos de guerra, el desplazamiento forzado, la conexión de estos delitos con otros actores armados y aquellos cometidos contra la fuerza pública y la población civil. En el caso de la Fuerza Pública las víctimas plantearon la necesidad de abordar los casos de desplazamiento forzado, despojo de tierras y desaparición forzada, así como las solicitudes de víctimas de “falsos positivos”, campesinos, sindicalistas, mujeres víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género. Y, finalmente, en el caso de pueblos y territorios étnicos, las víctimas demandaron la ampliación de los territorios escogidos para la investigación y la visibilización del racismo estructural como “actor beligerante” en el conflicto armado, entre otros elementos (JEP, 2022).

No obstante, algunas organizaciones de víctimas también manifestaron preocupaciones en relación con la capacidad de la JEP para esclarecer muchos de los hechos del conflicto armado. Todos estos asuntos que se convierten en desafíos relevantes para esta jurisdicción. Algunas de las críticas son (i) Las dificultades para la participación de las víctimas asociadas a las garantías de seguridad y protección. Las víctimas señalaron la continuidad de las amenazas en los territorios y en algunos casos denunciaron amenazas directas por su participación en la jurisdicción (JEP, 2022); (ii) la baja participación de las víctimas en estas audiencias, falta de información sobre los criterios de agrupación, concentración y conclusiones del trabajo del Grupo de Análisis de la Información (GRAI) o el desconocimiento sobre la manera como se incorporarán las mismas observaciones en la toma de decisiones⁹⁶; (iii) las inquietudes en relación con el “insuficiente abordaje” de la criminalidad estatal y sobre la “escasa capacidad”

⁹⁶ Paralelo a estas discusiones las víctimas vienen planteando preocupaciones relacionadas con su participación en el marco de todos los macro casos. Un ejemplo de ello es la limitación para la interposición de recursos con decisiones de la Sala de Reconocimiento de Verdad. Ver: (El Espectador, 2022).

para imputar responsabilidades a quienes ordenaron los crímenes; (iv) el establecimiento de relaciones asimétricas derivadas de metodologías diferenciadas para abordar las criminalidades de los comparecientes de FARC vs. Comparecientes de Fuerzas Militares y (v) una “débil” aplicación del “régimen de condicionalidad”⁹⁷ en el caso de agentes estatales en relación con el esclarecimiento del paradero de personas dadas por desaparecidas. Razones por las cuales solicitan a la jurisdicción trabajar en el esclarecimiento de las estrategias estatales relacionadas con desaparición forzada, uso ilegal de inteligencia, genocidio continuado de liderazgos sociales y exterminio de los movimientos sociales (Noguera & Yepes, 2022).

A estos elementos se añaden las críticas realizadas por sectores feministas debido al tratamiento de la temática de violencia sexual en los macro casos, en el que evidencian obstáculos en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de este crimen y se traducen, entre otros elementos, en la no apertura del macro caso de violencia sexual que ha sido insistentemente solicitado por las organizaciones de mujeres y que se esperaba fuera abordado en esta segunda ronda de priorizaciones (Sisma Mujer, 2022).

c. El grado de aporte a la verdad y su valoración para la imposición de sanciones propias ha sido una promesa desde la firma del A.F. para las víctimas. Sin embargo, este camino sigue teniendo dificultades, no solamente derivadas de la percepción que existe en algunos casos sobre la manera en que se desarrollan los macro casos, como los enunciados anteriormente, sino porque aún persiste en diferentes sectores de la sociedad una preferencia por la justicia retributiva. Al respecto, el informe “Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del acuerdo final” muestra que en las regiones PDET, la mayoría de encuestados (66% y 55%, respectivamente) considera que lo “máximos responsables y mandos medios deben pagar con cárcel sus crímenes sin ningún tipo de reducción de penas” y que esta expectativa aumentó entre 2019 y 2021 (PNUD, 2021). Estos datos demuestran la necesidad de continuar el trabajo pedagógico para explicar la importancia de la justicia restaurativa que propone el A.F., sus alcances y límites, el contenido de las sanciones y los mecanismos de

⁹⁷ “El régimen de condicionalidad puede ser entendido como el conjunto de obligaciones (condiciones) que adquiere toda persona que se somete de manera forzosa o voluntaria a la JEP con el fin de acceder y conservar los beneficios (incluyendo tratamientos penales especiales) que se derivan del régimen especial de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), ahora conocido como Sistema Integral para la Paz (SIP).” (Observatorio sobre la JEP - CCJ, 2021).

participación de las víctimas en su configuración y las ventajas de su aplicación en términos de reconciliación.

A estas percepciones se suman una serie de planteamientos referidos a la seguridad de los comparecientes para su aplicación, los recursos económicos que se requieren para su desarrollo, el relacionamiento que debe existir entre la JEP y las autoridades nacionales, regionales y locales, la contribución de estas sanciones a las transformaciones territoriales y la reconciliación, la participación de las víctimas en su estructuración e implementación, así como el propio carácter y contenido de las sanciones. Todos estos hechos vienen siendo ampliamente discutidos por la JEP y los intervinientes estableciéndose un mecanismo de monitoreo y verificación que implementará la Misión de Verificación de Naciones Unidas en representación del secretario general. Al respecto, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia en su último Informe del secretario general señaló que se está preparando para verificar el cumplimiento de estas sanciones y explicó que, de manera particular, en los casos 01 y 03 ha mantenido contactos con excombatientes, miembros de la Fuerza Pública, organizaciones de víctimas y PGN con el propósito de identificar avances y desafíos en el cumplimiento y la implementación de estas sanciones. Informó además que las siguientes semanas se formalizaría y se pondría en marcha un protocolo sobre sus funciones y funcionamiento (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2022). No obstante, es la propia jurisdicción quien deberá comprobar que las personas condenadas están cumpliendo con todas las obligaciones derivadas de la sanción, permitiéndole saber a las víctimas, a los órganos de control y a la comunidad internacional que el cumplimiento se hace de manera rigurosa (JEP, 2021). Estos dispositivos, se espera, aumenten la credibilidad de la sanción en el marco de la justicia transicional y su legitimidad social.

Cabe añadir que los últimos días de junio fue aprobado el documento CONPES 4094 de 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 que traza tres objetivos: i. Fortalecer los mecanismos de articulación institucional; ii. clarificar las competencias y condiciones de viabilidad y sostenibilidad para la implementación de estas sanciones e iii. implementar la oferta gubernamental para ejecutar los componentes de las sanciones propias (JEP, 2022). No obstante, días atrás de su aprobación, las organizaciones de víctimas y de DDHH rechazaron este documento. Para estas organizaciones: i. el CONPES se publicó en el marco de

un proceso electoral que marca el cierre del mandato presidencial; ii. se basó en la “política de paz con legalidad” que desconoce los alcances del A.F. y iii. no tiene un diagnóstico específico para los casos de comparecientes agentes del Estado, por lo cual solicitan que se aplaze la discusión para que esta se haga de manera participativa y pueda vincular al nuevo gobierno 2022-2026 (Corporación Jurídica Libertad, 2022)

d. La verdad y la reparación integral. Junto a la plena verdad que deben proveer los comparecientes para obtener los beneficios que conlleva la aplicación de la justicia transicional, les asiste a los comparecientes la obligación de aportar a la reparación integral de las víctimas. Esta reparación se encuentra en la conjunción del enfoque reparador de la justicia transicional y la reparación administrativa surgida 10 años antes mediante la ley de víctimas (Ley 1448/11 prorrogada por la ley 2078/2021) y viene siendo objeto de discusión por parte de todos los actores involucrados.

De un lado, se espera que los espacios de las audiencias públicas y, en general, que en el marco del proceso adelantado ante la JEP se desarrollen acciones con efectos reparadores y restaurativos sobre las víctimas mediante los aportes de los comparecientes a la verdad y al reconocimiento de los hechos criminales. Esta aspiración viene realizándose en las audiencias de reconocimiento en las que algunos comparecientes han incorporado en sus intervenciones elementos de orden simbólico de gran valor para las víctimas como el restablecimiento del buen nombre de sus víctimas y el de sus familias. No obstante, al tiempo que incluyen estos elementos simbólicos con enfoque reparador, sus aportes a la verdad siguen siendo leídos como insuficientes por las víctimas, configurándose una brecha particular entre el reconocimiento de responsabilidades y el aporte pleno a la verdad⁹⁸.

Estas dificultades, además, se extienden a la reparación vía administrativa, en la que no siempre encuentran el soporte institucional esperado. Al respecto, recientemente la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado presentó una serie de recomendaciones de política pública basadas en las necesidades, retrasos y retos actuales para la reparación de la población víctima del conflicto armado donde se hacen visibles algunos de los desafíos que ha tenido la política de víctimas y, en particular, las de desplazamiento forzado desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en 2004 y durante los últimos 10 años tras la expedición de la ley de víctimas en el año 2011 (CSPPDP,

⁹⁸ Al respecto se recomienda ver: Caso 03: Audiencia de Reconocimiento por 'falsos positivos' en el Catatumbo (JEP, 2022).

2022). Así, mientras los programas de reparación ofrecidos por los comparecientes siguen en una fase inicial en la que aún se requiere un proceso complejo de interlocución para ser concretados, las medidas de reparación existentes en el marco de la política pública para víctimas son insuficientes y, en algunos casos, inexistentes⁹⁹. Sobre este asunto, la Procuraduría general ante la JEP ha realizado varios llamados a la jurisdicción para avanzar en procesos de articulación entre la JEP y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– de tal suerte que les permita a las víctimas gozar de los procesos de reparación que brinda esta entidad en los diferentes macro casos, aun cuando en algunos de ellos ya hay experiencias en este sentido (JEP, 2022).

Adicionalmente, las víctimas han hecho una serie de requerimientos a la Jurisdicción relacionados con el aporte pleno a la verdad y las garantías de no repetición. Sobre este asunto se ha insistido en el retiro de los funcionarios públicos que participaron de las acciones criminales, en particular, en la salida de los militares involucrados en estos hechos que en muchos casos están en procesos de ascenso. Para las víctimas, la falta de aporte a la verdad plena disminuye las posibilidades para que estas personas sean investigadas y sancionadas y, por tanto, puedan continuar desarrollando acciones criminales desde sus lugares de poder (JEP, 2022).

3. Conclusiones

En la primera parte de este informe, se muestra que las entidades del SIVJNRN avanzan en sus componentes desarrollando en distintos ritmos sus misionalidades. No obstante, se enfrentan a serios desafíos, varios de ellos, relacionados con el esclarecimiento de la verdad histórica y jurídica.

En la línea de cierre de su mandato, la CEV presenta el Informe Final y sus recomendaciones en un contexto complejo, de continuidad del conflicto armado, amplía divergencia en las opiniones políticas entre los ciudadanos y elevadas expectativas de las víctimas y las comunidades más afectadas por el conflicto, por lo que este informe aborda las explicaciones del origen y la persistencia del conflicto. Además, enfrenta importantes desafíos para su socialización y la

⁹⁹ Es relevante mencionar que la JEP ordenó a la UARIV realizar una inscripción de las víctimas, que sin embargo no ha obtenido respuesta satisfactoria. Al respecto, son diversas las solicitudes de reparación que las víctimas han realizado ante la JEP: pago de deudas acumuladas en cementerios, salud y educación, medidas simbólicas, reconocimiento de sentencias frente a casos contra el estado, etc (JEP, 2022)(JEP, 2022).

transferencia de su legado considerando el corto tiempo del que dispone y la trascendencia que tendrá la información compilada para el devenir en las próximas décadas. De la capacidad que tenga para dejar consolidada la red de aliados, escoger una entidad idónea para transferir los archivos y los mecanismos que deje disponible para continuar en el mediano y largo plazo el proceso de difusión y discusión sobre la verdad dependerá el impacto del Informe Final. A su vez, el trabajo que desarrolle el Comité de seguimiento a las recomendaciones, la entidad legataria y la sociedad civil, será fundamental para que el Legado de la CEV perdure en el tiempo y se convierta en baluarte para las transformaciones que se requieren hacer en el país para la no repetición. Por ello, **la ST considera que la CEV continúa cumpliendo el mandato conferido por el A.F. Dada la ampliación temporal dada por la Corte Constitucional, se encuentra a tiempo y en correspondencia con las disposiciones del A.F.**

La JEP continúa desarrollando sus actividades anunciando, además, la apertura de tres nuevos macro casos para un total de diez procesos abiertos y en investigación. Dos de ellos terminando ya la fase dialógica, el macro caso 01 y 03. No obstante, la JEP enfrenta serios desafíos relacionados con su capacidad para alcanzar los mayores aportes de verdad, sancionar a los mayores responsables de estos crímenes y vencer el escepticismo que aún existe en una parte importante de la ciudadanía sobre los beneficios de la justicia transicional. En este sentido, **la ST seguirá manteniendo su calificación de cumplimiento, a tiempo y en 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 o desconocimiento alguno del A.F.

4. Oportunidades de mejoramiento

Considerando el cambio de gobierno nacional que sirve como telón de fondo a este informe, la ST identifica algunas oportunidades de mejoramiento frente al trabajo general del SIVJRNR, más allá de aquellas dirigidas directamente a las entidades del SIVJRNR que se encuentran incorporadas en el texto y que se sugiere sean observadas por el nuevo mandatario y su gobierno.

- a. Brindar garantías para que el Informe Final de la CEV sea socializado y apropiado por la sociedad. Esto se traduce en la disposición de recursos financieros suficientes para que la entidad legataria cumpla su labor y las organizaciones y entidades nacionales y locales puedan hacer ejercicios

- pedagógicos y de socialización con los diferentes sectores y por todas las regiones del país, incluyendo la comunidad de colombianos en el exterior.
- b. Incorporar las recomendaciones que se desprendan del trabajo de la CEV. Esto implica tomar con seriedad e incluir en el Plan Nacional de Desarrollo las recomendaciones emitidas por la CEV en su informe final, de tal suerte que se abra paso a las modificaciones institucionales que se consideren pertinentes para avanzar en las garantías de no repetición.
 - c. Mantener la autonomía e independencia del SIVJRNR. Evitar cualquier tipo acción, incluidas iniciativas ejecutivas o legislativas, que pretendan socavar el rango constitucional, la autonomía o la independencia del SIVJRNR o que vaya en detrimento del mandato de estas entidades.
 - d. Garantizar el presupuesto para el funcionamiento del SIVJRNR. Proveer la financiación necesaria para que las entidades puedan continuar cumpliendo su labor, aumentando, inclusive, los recursos cuando estos sean necesarios para el cumplimiento de su mandato y el mejoramiento de la calidad de sus procesos.
 - e. Generar condiciones de seguridad a los actores en los procesos del SIVJRNR. Garantizar con todos los medios estatales a disposición la vida e integridad de los intervinientes -víctimas, testigos, comparecientes, abogados y operadores jurídicos- en los procesos del Sistema.
 - f. Avanzar en los procesos de reparación de las víctimas y articulación con las entidades nuevas del SIVJRNR. Es necesario desarrollar las reformas a la política pública de víctimas y su adecuación con el A.F. Al mismo tiempo, establecer los relacionamientos necesarios entre el SIVJRNR y la UARIV (como coordinadora del SNARIV) para brindar a las víctimas la integralidad en sus derechos y que puedan recibir su reparación como víctimas del conflicto armado.

BIBLIOGRAFÍA

A.F. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera Gobierno de Colombia-FARC-EP* .

Alexandra Sandoval Mantilla. (1 de julio de 2022). *Las sanciones que restauran son una garantía de no repetición*. Obtenido de https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/las-sanciones-que-restauran-son-una-garantia-de-no-repeticion/#.YsGU_o4Q4z4.twitter

Art 5. *Acto Legislativo no. 01 (04 de Abril de 2017)* . (s.f.).

Cabal, M. F. (28 de junio de 2022). Obtenido de https://twitter.com/MariaFdaCabal/status/1541745162518466561?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1541745162518466561%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eltiempo.com%2Fpolitica%2Fgobierno%2Fivan-duque-no-asistira-al-informe-

CEV. (17 de marzo de 2022). *Aliados de la Comisión: compromiso con el legado*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de https://www.youtube.com/watch?v=tpo_A65ggxk

CEV. (20 de mayo de 2022). *ASÍ AVANZA LA COMISIÓN DE LA VERDAD: HAY FUTURO SI HAY VERDAD La Comisión y su legado Enero – diciembre de 2021*. Obtenido de https://comisiondelaverdad.co/images/folleto_rendicion_cuentas_2021.pdf

CEV. (23 de mayo de 2022). *Así avanzamos Enero a Diciembre de 2021*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=y1_Z28uu8IM&t=2147s

CEV. (28 de junio de 2022). *Comisión de la Verdad entrega su informe final sobre el conflicto armado en Colombia | El Espectador*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=H2EBIDHdFj8>

CEV. (28 de junio de 2022). *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*. Obtenido de *Hay futuro si hay verdad- Informe Final* .

CEV. (20 de mayo de 2022). *INFORME DE GESTIÓN INSTITUCIONAL ENERO-DICIEMBRE 2021*. Obtenido de https://comisiondelaverdad.co/images/contenidos/Informe_de_Gestion_ene-dic2021VF.pdf

- CEV. (junio de 2022). *Informe Final Legado*. Obtenido de <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- CEV. (24 de mayo de 2022). *Los rostros de la resistencia en la región del Naya*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/region-del-naya-los-rostros-de-la-resistencia>
- CEV. (10 de mayo de 2022). *Reconocimiento de responsabilidades sobre las ejecuciones extrajudiciales en Bogotá y Soacha*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=C-pUsQJVI9E&t=6281s>
- CEV. (20 de mayo de 2022). *RESUMEN DEL INFORME DE GESTIÓN INSTITUCIONAL ENE-DIC 2021*. Obtenido de https://comisiondelaverdad.co/images/Resumen_Informe_de_Gestion_2021.pdf
- Corporación Jurídica Libertad. (26 de mayo de 2022). *Organizaciones de víctimas y de derechos humanos rechazamos el documento CONPES que crea los lineamientos para la implementación de las sanciones propias al interior de la JEP*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://cjlibertad.org/organizaciones-de-victimas-y-de-derechos-humanos-rechazamos-el-documento-conpes-que-crea-los-lineamientos-para-la-implementacion-de-las-sanciones-propias-al-interior-de-la-jep/>
- CSPDP. (mayo de 2022). *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*. Obtenido de Equipo Nacional de Verificación: https://issuu.com/codhes/docs/3079_20220509_wb_
- El Espectador. (9 de noviembre de 2021). *El desfile de funcionarios que han salido del Centro de Memoria en la era Acevedo*. Recuperado el 31 de mayo de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/el-desfile-de-funcionarios-en-el-centro-nacional-de-memoria-durante-la-era-acevedo/>
- El Espectador. (16 de junio de 2022). Recuperado el 21 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/judicial/por-que-es-necesario-un-conpes-para-buscar-a-los-desaparecidos/>
- El Espectador. (20 de mayo de 2022). *Decisión de la JEP “cercena” derechos de las víctimas por agilizar procesos*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/judicial/decision-de-la-jep-cercena-derechos-de-las-victimas-por-agilizar-procesos/>

- El Espectador. (29 de junio de 2022). *Duque recibe de manos de Francisco de Roux Informe Final de la Comisión de Verdad*. Recuperado el 5 de julio de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/duque-recibe-de-las-manos-de-francisco-de-roux-el-informe-final-de-la-comision-de/#:~:text=Este%20mi%C3%A9rcoles%20y%20de%20manera,de%20la%20Rep%C3%ABlica%2C%20lv%C3%A1n%20Duque>
- El espectador. (4 de junio de 2022). *En el guion del Museo de Memoria de Darío Acevedo no existen los paramilitares*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/en-el-guion-del-museo-de-memoria-de-dario-acevedo-no-existen-los-paramilitares/>
- El Espectador. (28 de junio de 2022). *Estas son las personas que continuarán con el legado de la Comisión de la Verdad*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/estas-son-las-personas-que-continuaran-con-el-legado-de-la-comision-de-la-verdad/>
- El Espectador. (27 de junio de 2022). *Este martes se presenta el histórico Informe Final de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 28 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/comision-de-la-verdad-entregara-informe-final-sobre-el-conflicto-armado-de-colombia/>
- El Espectador. (29 de marzo de 2022). *Renunció la directora del Museo de la Memoria tras dos meses en el cargo*. Recuperado el 31 de mayo de 2022, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/renuncio-directora-del-museo-de-la-memoria-laura-maria-ortiz-tras-dos-meses-en-el-cargo/>
- El Espectador. (23 de mayo de 22). *JEP niega tutela de víctimas que querían hablar en acto de reconocimiento de Farc*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/judicial/jep-niega-tutela-de-victimas-que-querian-hablar-en-acto-de-reconocimiento-de-farc/>
- EL Tiempo. (10 de enero de 2022). Recuperado el 28 de mayo de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/entrevista-a-eduardo-cifuentes-presidente-de-jep-revela-3-nuevos-casos-643830>
- El Tiempo. (13 de mayo de 2022). *Crece la tensión tras renuncia de Ospina a Comisión de la Verdad*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de

<https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/comision-de-la-verdad-que-hay-tras-renuncia-de-carlos-guillermo-ospina-670631>

El Tiempo. (4 de junio de 2022). *Las dudas que tienen las víctimas por aplazamiento de audiencia en la JEP*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/la-version-de-sigifredo-sobre-audiencias-en-jep-677634>

Ernesto Macías Tovar. (28 de junio de 2022). Obtenido de <https://twitter.com/ernestomaciast/status/1541757099750920194>

JEP. (13 de diciembre de 2021). *Cuarto diálogo de Rendición de cuentas: La JEP Avanza*. Recuperado el 4 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Paginas/rendicion2021.aspx>

JEP. (13 de diciembre de 2021). *Cuarto Diálogo de Rendición de cuentas: La JEP avanza*. Recuperado el 3 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Paginas/rendicion2021.aspx>

JEP. (21, 22 y 23 de junio de 2022). *Audiencia de Reconocimiento*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Q1T1Gr_AanU&t=37994s

JEP. (27 de abril de 2022). *Caso 03: Audiencia de Reconocimiento por 'falsos positivos' en el Catatumbo*. Recuperado el 2 de junio de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=4ulsZ4iBpAI>

JEP. (16 de mayo de 2022). *Caso 03| Audiencia de observaciones de las víctimas| Subcaso Huila (16 de mayo de 2022)*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=2Uzc9O0doD4>

JEP. (16 de mayo de 2022). *Caso 03| Audiencia de observaciones de las víctimas| Subcaso Huila (17 de mayo de 2022)*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=0Osp0LC1kzs>

JEP. (18 de febrero de 2022). *COMUNICADO 012- COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA*. Recuperado el 27 de mayo de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reitera-su-decisi%C3%B3n-indeclinable-de-abrir-tres-nuevos-casos.aspx>

JEP. (18 de febrero de 2022). *COMUNICADO 012: COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA*. Recuperado el 28 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reitera-su-decisi%C3%B3n-indeclinable-de-abrir-tres-nuevos-casos.aspx>

- JEP. (11 de mayo de 2022). *COMUNICADO 039 DE 2022: 531 ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS PARTICIPARON EN LAS AUDIENCIAS DE OBSERVACIONES PARA LA APERTURA DE LOS NUEVOS CASOS DE LA JEP.* Recuperado el 28 de mayo de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/531organizaciones-de-v%C3%ADctimas-participaron-en-las-audiencias-de-observaciones-para-la-apertura-de-nuevos-casos-de-la-JEP.aspx>
- JEP. (17 de mayo de 2022). *COMUNICADO 043 DE 2022: Ante la JEP víctimas de falsos positivos de Huila exigen la verdad de miembros de la fuerza pública.* Recuperado el 13 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Ante-la-JEP-v%C3%ADctimas-de-falsos-positivos-de-Huila-exigen-la-verdad-de-miembros-de-la-fuerza-p%C3%ABblica.aspx>
- JEP. (1 de junio de 2022). *COMUNICADO 045: EL 21, 22 Y 23 DE JUNIO SERÁ AUDIENCIA DE RECONOCIMIENTO DE EXSECRETARIADO DE LAS FARC POR SECUESTRO.* Recuperado el 2 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/El-21,-22-y-23-de-junio-ser%C3%A1-la-audiencia-de-reconocimiento-del-exsecretariado-de-las-Farc-por-secuestro.aspx>
- JEP. (30 de junio de 2022). *EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL APROBÓ EL DOCUMENTO CONPES 4094 DE 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.* Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/El-Consejo-Nacional-de-Pol%C3%ADtica-Econ%C3%B3mica-y-Social-aprob%C3%B3-el-documento-CONPES-4094.aspx>
- JEP. (3 de junio de 2022). *Información para mujeres.* Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Paginas/informacion-para-mujeres.aspx>
- JEP. (11 de mayo de 2022). *JEP cita a rendir versión a 52 exintegrantes de seis bloques de las extintas Farc-EP por el caso de secuestro.* Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-cita-a-rendir-versi%C3%B3n-a-52-exintegrantes-de-seis-bloques-de-las-extintas-Farc-EP-por-el-caso-de-secuestro.aspx>

- JEP. (18 de mayo de 2022). *JEP convoca audiencia pública para escuchar ampliación de reconocimiento de responsabilidad del General (r) Paulino Coronado*. Recuperado el 28 de mayo de 2022, de [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-convoca-audiencia-p%C3%BAblica-para-escuchar-ampliaci%C3%B3n-de-reconocimiento-de-responsabilidad-del-General-\(r\)-Paulino-Coronad.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-convoca-audiencia-p%C3%BAblica-para-escuchar-ampliaci%C3%B3n-de-reconocimiento-de-responsabilidad-del-General-(r)-Paulino-Coronad.aspx)
- JEP. (13 de mayo de 2022). *JEP entrega víctima que llevaba 40 años desaparecida*. Recuperado el 28 de mayo de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-entrega-v%C3%ADctima-que-llevaba-40-a%C3%B1os-desaparecida-.aspx>
- JEP. (2022). *Justicia espacio de verdad*. Recuperado el 13 de junio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Paginas/programacomparecientes.aspx>
- JEP. (10 de mayo de 2022). *La JEP Y la JEI llevaron a cabo la primera diligencia de versión voluntaria colectiva con excombatientes indígenas*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-y-la-JEI-llevaron-a-cabo-la-primera-diligencia-de-verdad-con-excombatientes-ind%C3%ADgenas.aspx>
- JEP. (19 de mayo de 2022). *NIDAD DE BÚSQUEDA Y JEP AVANZAN EN EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD SOBRE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO EN URABÁ, BAJO ATRATO Y EL DARIÉN*. Recuperado el 28 de mayo de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-y-UBPD-avanzan-en-el-esclarecimiento-de-la-verdad-sobre-las-personas-desaparecidas-durante-el-conflicto-en-Urab%C3%A1.aspx>
- JEP. (23 de junio de 2022). *Una audiencia transformadora*. Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Una-audiencia-transformadora.aspx>
- JEP. (s.f.). *Caso 01 Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP*. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/01.html>
- López, W. A. (27 de mayo de 2022). Director de la Maestría en Museología-UNAL. (E. P. CIV, Entrevistador)
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (27 de junio de 2022). Obtenido de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

- MOVICE. (18 de abril de 2022). *Cinco mínimos de verdad sobre la criminalidad estatal y su configuración como práctica social genocida cometida en Colombia*. Recuperado el 3 de junio de 2022, de <https://www.colectivodeabogados.org/victimas-entregan-propuestas-de-garantias-no-repeticion-a-la-cev/>
- Noguera, H., & Yepes, A. (3 de abril de 2022). *razón pública*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de Las preocupaciones de las víctimas sobre la JEP: <https://razonpublica.com/las-preocupaciones-las-victimas-la-jep/>
- Observatorio sobre la JEP - CCJ. (9 de julio de 2021). *Boletín #39 del Observatorio sobre la JEP*. Recuperado el 13 de junio de 2022, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=204#:~:text=El%20r%C3%A9gimen%20de%20condicionalidad%20puede,del%20r%C3%A9gimen%20especial%20de%20justicia
- PNUD. (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/escuchar-la-paz--dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-.html
- PNUD. (2021). *ESCUCHAR LA PAZ: DIMENSIONES Y VARIACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de file:///C:/Users/arive/Cinep/CSIVI%20-%20Punto%205%20-%20SIVJNR%20-%20Punto%205%20-%20SIVJNR/STCIV-5%203fase/almacenaje%20de%20informaci%C3%B3n/cev/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_Escuchar_la_paz_Dic6_2021.pdf
- prueba. (2022). *prueba*. Obtenido de www.prueba.com
- Rutas del Conflicto. (28 de mayo de 2022). *LA VISIBILIDAD COMO RESISTENCIA: LA LUCHA POR UN MACROCASO DE VIOLENCIA SEXUAL EN LA JEP*. Recuperado el 28 de junio de 2022, de <https://rutasdelconflicto.com/notas/la-visibility-resistencia-la-lucha-macrocaso-violencia-sexual-la-jep>
- Semana. (29 de junio de 2022). *“Las víctimas que estuvimos en las jaulas de las Farc fuimos excluidas por la Comisión de la Verdad”: general Mendieta*. Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-victimas-que-estuvimos-en-las->

jaulas-de-las-farc-fuimos-excluidas-por-la-comision-de-la-verdad-general-mendieta/202245/

Sisma Mujer. (23 de mayo de 2022). *Tratamiento de la temática de violencia sexual en la Jurisdicción Especial para la Paz: Llamado feminista para poner fin a la impunidad y construir una paz con enfoque de género*. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <https://www.sismamujer.org/violencia-sexual-publicaciones/>

STCIV . (Octubre de 2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/informes-generales/#decimo>

UBPD. (enero de 2022). *Los Avances de la búsqueda en 2021*. Recuperado el 25 de mayo de 2022, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/rendicion-de-cuentas-ubpd-2021/>

UBPD. (16 de junio de 2022). *Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: priorización estratégica y territorial*. Recuperado el 21 de junio de 2022, de https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2022/06/RESUMEN-PLAN-NACIONAL_VF_JUN-15.pdf

UBPD. (30 de MARZO de 2022). *RESPUESTA A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS POR LA CIUDADANÍA DURANTE EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA*. Recuperado el 25 de mayo de 2022, de https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2022/05/Respuestas-a-preguntas_Audiencia-Pu%CC%81blica-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-1.pdf

WRadio. (10 de mayo de 2022). *Álvaro Uribe denunciará a la Comisión de la Verdad: “fue impuesta por las Farc”*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de <https://www.wradio.com.co/2022/05/10/alvaro-uribe-denunciara-a-la-comision-de-la-verdad-fue-impuesta-por-las-farc/>

Punto 6 — Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación, e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación, entre los que se encuentran: la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI–; las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (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 este informe, la ST verificó el estado de implementación del punto, identificando: (i) los eventos de implementación desde el informe décimo; (ii) qué es lo que no se debe dejar de hacer y qué decisiones se deben tomar en términos de continuar o no; y finalmente, (iii) cuáles son las disposiciones que, para finales de junio de 2022, están en situación de atraso y que requieren ser implementados de forma oportuna en términos de la secuencia de cumplimiento del A.F.

1. Análisis temático

1.1. Tema 1: Mecanismos de implementación y verificación

1.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final –CSIVI– (A.F. 6.1)

El A.F. dispuso la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final –CSIVI– como mecanismo encargado de resolver diferencias entre las partes, hacer el seguimiento a los componentes 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).

Desde agosto del 2021, fecha de corte del décimo informe, hasta abril del 2022, la CSIVI ha sesionado siete veces y la Secretaría Técnica de la CSIVI se ha reunido 21 veces (CPEC, 2022. p. 15). Como lo ha señalado anteriormente la ST, a pesar de que se mantienen las reuniones de esta instancia, su funcionamiento continúa presentando dificultades entre el componente Comunes y el componente del Gobierno Nacional, debido al aplazamiento de las sesiones. En cuanto a los

aplazamientos, la ST encontró que el 4 de febrero los componentes de la CSIVI tuvieron la primera sesión del 2022, pero las de abril y mayo fueron aplazadas por la renuncia de Emilio Archila a su cargo como Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, uno de los representantes del Gobierno en la CSIVI, y por la designación de Juan Camilo Restrepo, el Alto Comisionado para la Paz, como alcalde encargado de Medellín (CSIVI-Comunes, 17 de mayo de 2022). El pasado 10 de mayo la Presidencia de la República expidió el Decreto 720 de 2022, por medio del cual designó como representantes del Gobierno en la CSIVI a los que ocuparan los cargos de Ministro del Interior, Alto Comisionado para la Paz y Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación¹⁰⁰¹⁰¹, resolviendo esta dificultad.

Luego de que se presentaran estas limitaciones, el 18 de mayo se llevó a cabo la segunda sesión de la CSIVI del 2022, a la que asistieron los componentes del Gobierno y de Comunes; los embajadores de los países garantes, Cuba y Noruega; el Representante Especial del Secretario General en Colombia, Carlos Ruiz, y representantes de las embajadas de Reino Unido, Francia, México y Alemania. La ST señala como un avance que, en esta sesión, la CSIVI adelantó las siguientes acciones que estaban pendientes: (i) nombró a las nuevas representantes de la Alta Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género, con el fin de que esta entre en funcionamiento; (ii) acordó planear un cronograma para futuras reuniones, entre ellas, una con la IEANPE del A.F. con respecto al enfoque étnico (CSIVI-Comunes, 19 de mayo de 2022); y (iii) acordó la instalación de una mesa técnica para la revisión del Plan Marco de Implementación —PMI—, mesa que estará compuesta por dos técnicos contratados por el componente Comunes y dos técnicos contratados por el Gobierno (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 4). Además, planeó una visita a finales de junio al ETCR Urías Rondón, en El Doncello, Caquetá, debido a los problemas de seguridad que han enfrentado los excombatientes de la zona (CSIVI-Comunes, 19 de mayo de 2022). La Secretaría Técnica de Verificación no ha sido invitada a sesiones de la CSIVI para presentar sus informes de verificación preparados para esa instancia, pero ha puesto a disposición de sus miembros tales reportes de forma oportuna.

¹⁰⁰ El Decreto 720 del 2022 derogó el Decreto 706 del 28 de junio de 2021, en el cual estaban designados explícitamente como representantes: Daniel Palacios (Ministro del Interior), Juan Camilo Restrepo (Alto Comisionado para la Paz) y Emilio Archila (Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación)

¹⁰¹ Los actuales representantes del componente del Gobierno son, Daniel Palacios, quien se mantiene como Ministro del Interior, Juan Camilo Restrepo, Alto Comisionado para la Paz, y Juan Carlos Vargas, de Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

1.1.2. Plan Marco de Implementación —PMI—

El A.F. estableció que en los cuatro meses siguientes a la constitución de la CSIVI, esta instancia debía diseñar y aprobar el PMI como instrumento de planeación para la operacionalización de los compromisos establecidos en el A.F. Este documento debía 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. 197).

La ST señala que esta disposición del A.F. ha presentado dos retrasos en su implementación. En primer lugar, como lo mencionó la ST en el Décimo informe de Verificación, el PMI fue aprobado por el Gobierno en marzo del 2018, pero debía estar listo en abril del 2017 (ST, 2021. p. 316). En segundo lugar, el A.F. estableció que el PMI debía ser revisado anualmente por la CSIVI para hacer ajustes cuando fuese necesario (A.F., 2016. p. 197). Sin embargo, esta revisión anual no ha sido ejecutada por la CSIVI desde el inicio de la implementación.

1.1.3. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia (A.F. 6.1.5)

El A.F. estableció la creación de un Sistema Integrado de Información —SIIPO— 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 puesta en marcha del SIIPO ha permitido hacer seguimiento a la implementación del A.F. por medio de sus resultados cuantitativos y cualitativos. La ST identificó como un avance que, desde el décimo informe hasta la fecha de corte de este informe, el SIIPO añadió 63 fichas técnicas de los 94 indicadores pendientes de aprobación. Estas fichas técnicas permiten hacer el seguimiento de los avances de cada indicador, lo que facilita verificar el estado de la implementación del A.F. Sin embargo, existen dos limitaciones en el SIIPO que la ST ha mencionado en sus anteriores informes de verificación. En primer lugar, todavía hay 31 fichas técnicas pendientes de aprobación, de las cuales el 35,4% de estas pertenecen al punto de Reforma Rural Integral (Del Capitolio al Territorio, 2022. p. 453), lo que dificulta verificar los avances del Punto 1 del A.F. en el Sistema. En segundo lugar, el SIIPO no presenta la posibilidad de hacer el seguimiento de la implementación a nivel territorial ya que, a pesar de que incluye

una georreferenciación de indicadores con desagregación territorial, la herramienta no cuenta con información y su última actualización fue el 23 de junio de 2021, lo que demuestra que algunas herramientas del Sistema no están cumpliendo sus funciones de seguimiento a la implementación del A.F.

En otros indicadores, como por ejemplo aquellos relacionados con el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (4.1), y el Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2) los dos últimos gobiernos han presentado acciones relacionadas con lo establecido al A.F., pero no se ha cumplido formalmente con la expedición de dicha política ni con el diseño y puesta en marcha de dicho Programa. Así, una oportunidad de mejoramiento es la revisión de las fichas de indicadores del SIPO en aquellos casos en que se presenten avances de programas y políticas de Gobierno en concordancia con el Acuerdo, pero que no representan un cumplimiento explícito del mismo.

1.1.4. Mecanismos Internacionales de Verificación (A.F. 6.3)

El A.F. estableció la creación de un mecanismo de verificación con un componente internacional para “comprobar el estado y avances de la implementación [de los acuerdos], identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación” (A.F. 6.3). Este Componente de Verificación Internacional está compuesto por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–. Estos Mecanismos Internacionales de Verificación han cumplido con las funciones establecidas en el A.F. y dentro de los tiempos establecidos. De acuerdo con el SIPO, las metas trazadas para el indicador F. 415 “Convenios con comunidad internacional para implementación del mecanismo de verificación internacional” se cumplieron en un 100% en el 2021.

En cuanto a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, inicialmente, este Mecanismo tenía una duración prevista de tres años con posibilidad de renovación. El 29 de octubre del 2021 fue aprobada, a través de la Resolución 2603 de 2021 del Consejo de Seguridad de la ONU, la extensión del mandato de la Misión hasta el 31 de octubre de 2022, siendo esta su tercera prórroga (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 2021). Esta extensión se dio debido a la solicitud hecha por el Gobierno de Colombia y el Partido Comunes el 20 de octubre del 2021 (Ibid). A la fecha de corte de este informe, el Secretario General

ha entregado 19 informes trimestrales sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

Dentro de sus labores, la Misión ha “intensificado los preparativos para ejecutar su mandato de verificación del cumplimiento de las sanciones propias dictadas por la Jurisdicción Especial para la Paz y las condiciones para su implementación” (Consejo de Seguridad, 2022. p. 12), lo que representa el cumplimiento oportuno del compromiso que adquirió la Misión en la anterior extensión de su mandato del 11 de mayo del 2021. Estos preparativos incluyen la comunicación con organizaciones de víctimas, con la JEP, y con personas sometidas a ella, como exmiembros de las FARC-EP y miembros de la Fuerza Pública, con el fin de discutir avances e identificar desafíos para el cumplimiento de las sanciones propias (Ibid). Adicionalmente, “la Misión ha hecho seguimiento a las discusiones entre la Jurisdicción Especial y el Gobierno sobre el establecimiento de un conjunto de mecanismos que permitan crear las condiciones necesarias para implementar las sanciones propias”, y han identificado las actividades que pueden incluir contenido reparador y restaurador, que podrían ser financiadas por el Gobierno (Ibid). En este sentido, la Misión está cumpliendo con la verificación del cumplimiento de las sanciones que imponga la JEP, y con la verificación de que las autoridades colombianas establezcan las medidas necesarias para que dichas sanciones se cumplan, compromisos que adquirió en la extensión de su mandato del 2021.

Con respecto al trabajo hecho por la OACNUDH, el cumplimiento de su función, la cual consiste en referirse a la implementación del A.F. en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia, se mantiene y está en correspondencia con lo establecido en el A.F. En su último informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, la OACNUDH incluyó su evaluación sobre la implementación de distintos puntos del A.F., como la Reforma Rural Integral, el Capítulo Étnico, la participación política y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR–. Dentro de las recomendaciones hechas por la OACNUDH, se encuentran: (i) que el Estado colombiano redoble esfuerzos para implementar la RRI, con el fin de combatir las desigualdades estructurales; (ii) garantizar el derecho al territorio y a la consulta previa de los pueblos étnicos; (iii) avanzar e implementar una jurisdicción agraria y en la distribución y entrega de tierras a comunidades rurales; (iv) garantizar la seguridad para toda la población, por medio de los distintos mecanismos ya existentes para dicha función; y (v) apoyar las instituciones del SIVJNR (Informe

de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2022).

La ST de Verificación del Componente Internacional, establecida en el 2017 y constituida por el CINEP y CERAC, ha operado gracias al apoyo del Fondo Multidonante. Durante este periodo ha elaborado once (11) Informes generales de Verificación sobre el A.F., incluido el presente documento. Además, la ST también ha elaborado seis (6) Informes de Verificación sobre el enfoque de Género y otros tres (3) Informes sobre el enfoque Étnico. También, en abril del 2022, la ST publicó el Informe Regional de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia sobre las 16 zonas PDET. Como lo establece el A.F. (6.4.1) la financiación de la comunidad internacional para la ST ha permitido su funcionamiento en cumplimiento completo y oportuno de este compromiso. Finalmente, la ST ha recibido parcialmente información útil 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. Mecanismos de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4)

El A.F. estableció un Componente de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4) que busca que organizaciones internacionales y otros Estados apoyen la implementación del A.F. a través de recursos materiales y/o humanos, el diseño y ejecución de programas, y en el monitoreo al proceso de implementación, con el fin de establecer garantías en términos del cumplimiento de lo acordado. En este período de análisis, la ST identificó que el componente de Acompañamiento Internacional ha presentado distintos avances con correspondencia a lo establecido en el A.F.

Desde el 2018 el componente de Acompañamiento Internacional se ha reunido en 50 ocasiones bajo el marco de la CSIVI (CPEC, 2022. p. 15). Adicionalmente, la ST identificó como un avance que el 13 de octubre del 2021, la Vicepresidenta y Canciller, Marta Lucía Ramírez, firmó el octavo protocolo de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la OEA, que amplía el mandato de la Misión por tres años más. Según la Cancillería, “a través de esta firma, el Gobierno de Colombia reconoce el apoyo de la OEA en la implementación del Acuerdo Final con las Farc, para que siga contribuyendo con su información, análisis y recomendaciones sobre dicha implementación” (Cancillería de Colombia, 2021). La implementación del A.F. cuenta con el apoyo de los miembros y observadores de la MAPP-OEA y de los países donantes, como

Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Noruega y Suiza (Ibid).

En materia de resultados de este acompañamiento internacional, no se cuenta con información que muestre si este acompañamiento ha sido uniforme y ha sido incorporado en la gestión de la implementación de forma activa, aprovechando este potencial de cooperación de la comunidad internacional para el impulso de la implementación. Sin embargo, la ST sí identificó como un avance que entre el 2019 y en el 2020, en materia de “espacios generados para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional”, el Gobierno Nacional reporta un cumplimiento completo formal de este acompañamiento; de hecho, en su sistema de seguimiento el gobierno reporta un cumplimiento de 100% y en el primer trimestre del 2022, se presentaron 115 espacios de interlocución desarrollados con los acompañantes internacionales y con las siguientes entidades: la ART, la Agencia Nacional de Tierras, la Fiscalía General de la Nación, la DSCI, la UBDP y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación grupo de asuntos étnicos y de género (SIPO, 2022).

1.1.6. Herramientas de difusión y comunicación (A.F. 6.5)

El A.F. (6.5) dispone una serie de herramientas para comunicar los avances de la implementación y hacer pedagogía al respecto. Estos son: (i) Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación (Emisoras de Paz) en FM, de interés público, clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto; (ii) un espacio en la televisión institucional; y (iii) una estrategia en redes sociales.

De estas tres herramientas, el espacio en la televisión institucional y la estrategia de redes sociales ya culminaron su proceso de implementación. En cuanto a las emisoras de paz, estas deben estar listas para 2026, según lo establecido en la política de Paz con Legalidad, por lo que este compromiso se está cumpliendo dentro del tiempo establecido. A la fecha, han sido instaladas y han empezado su funcionamiento 12 de las 20 emisoras en los municipios de Chaparral (Tolima), Ituango (Antioquia), Convención (Norte de Santander), Fonseca (Guajira), Algeciras (Huila), Florida (Valle), Bojayá (Chocó), Arauquita, (Arauca), Puerto Leguizamo (Putumayo), El Tambo (Cauca) y Mesetas (Meta). Esta última inició su operación el pasado 23 de febrero (RTVC, 2022). Las emisoras están 104 horas al aire al mes y transmiten programación descentralizada, en ellas trabajan 60 periodistas y 12 operadores técnicos (SIPO, 2022). Además, Colombia +20, de El Espectador, y la red de emisoras de paz, de la Radio Nacional de Colombia,

iniciaron el pasado 25 de febrero la transmisión de una serie de programas radiales llamada Onda Pacífica, con los que buscan hacer pedagogía sobre el A.F. y contribuir a la reconciliación (El Espectador 2022). Esta coproducción se emite el último viernes de cada mes desde los diferentes territorios en donde operan las emisoras y tendrá un total de diez capítulos (Ibid).

Por otro lado, la CSIVI aprobó 4 nuevas frecuencias para la instalación de las emisoras en Fundación (Magdalena), San José del Guaviare (Guaviare), San Vicente del Caguán (Caquetá), y Tumaco (Nariño), que entrarán en funcionamiento antes de que finalice el 2022 (CPEC, 2022). De esta manera, según el SIPO, se ha cumplido el 84,62% de las metas establecidas para los indicadores F.195, F.413 y F.MT.1, que hacen referencia a la instalación de las emisoras, la emisión de contenidos de pedagogía del A.F. y los avances de la implementación (SIPO, 2022). En este sentido, el cumplimiento de la implementación de esta disposición se ha dado a tiempo, en concordancia con lo establecido en el A.F. y de manera oportuna, sin embargo, la ST considera que es necesaria la aprobación de las cuatro emisoras restantes para que el cumplimiento sea total.

1.1.7. Conclusiones

La ST reconoce que los compromisos establecidos para los mecanismos de implementación y verificación han iniciado, pero tienen retrasos y controversias que han limitado el cumplimiento, en total correspondencia, con los plazos estimados en el A.F. En cuanto al funcionamiento de la CSIVI, la ST reconoce los avances en la sesión del 18 de mayo del 2022 como un cumplimiento a lo dispuesto en el A.F., tales como: el nombramiento de las nuevas integrantes de la Alta Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género y la instalación de una mesa técnica para la revisión del Plan Marco de Implementación —PMI—. Por otro lado, la ST señala como un incumplimiento la ausencia de revisión anual del PMI desde que este fue aprobado, tanto por parte del Gobierno como de la CSIVI, que no lo ha considerado. Esta revisión, en caso de adelantarse, permitiría una serie de oportunidades de mejora, relacionadas con la revisión de los indicadores del Plan, los recursos de financiamiento, los ajustes de los programas relacionados y de los Planes Nacionales, así como de la suficiencia de las capacidades y recursos de financiamiento asignados.

Con respecto al SIPO, la ST señala como un avance la adición de 63 fichas técnicas de los 94 indicadores pendientes de aprobación; sin embargo, reconoce que aún está pendiente la aprobación de 31 restantes, es importante que se

finalice para hacer un seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los indicadores, así como la revisión de aquellos que presenten avances de programas y políticas de Gobierno en concordancia con el A.F., pero que no son un cumplimiento explícito de este.

En cuanto a los mecanismos internacionales de verificación, la extensión y la labor del mandato de la Misión de Verificación de la ONU, y el trabajo hecho por la OACNUDH, han estado en total correspondencia con lo establecido en el A.F. y dentro de los tiempos establecidos. La Misión de Verificación ha trabajado en los preparativos de las sanciones propias, compromiso que adquirió en su anterior prórroga, y ha hecho un seguimiento a las discusiones entre la JEP y el Gobierno sobre los mecanismos que permitan crear las condiciones necesarias para implementar las sanciones propias. Por su parte, la OACNUDH sigue incluyendo en sus informes anuales sobre los derechos humanos en Colombia, la situación de la implementación del A.F. y hace recomendaciones al respecto. En cuanto a los mecanismos de acompañamiento internacional, la ST señala como un avance la firma del octavo protocolo de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la OEA, y, además, que en el primer trimestre de este año fueron promovidos 115 espacios de interlocución entre acompañantes internacionales y con distintas entidades del Gobierno. En cuanto al funcionamiento de la ST, ésta ha funcionado según lo establecido en el A.F. y ha recibido el apoyo por parte del Fondo Multidonante en materia de financiamiento, pero no ha tenido una comunicación directa con la CSIVI, limitando su alcance para la gestión de la implementación y resolución de controversias para las partes.

Con respecto a las herramientas de difusión y comunicación, la ST reconoce que su cumplimiento ha sido en correspondencia con lo establecido en el A.F. y de manera oportuna. La única herramienta que está pendiente por finalizar su implementación es la puesta en marcha de las 20 emisoras de paz, que deben estar listas para 2026. La ST reconoce como un avance que en este momento están funcionando 12 y que otras cuatro adicionales ya fueron aprobadas por la CSIVI para que entren en operación antes de que acabe el 2022, por lo que solo faltaría la aprobación de 4 emisoras.

1.2. Tema 2: Implementación normativa

En el periodo que cubre este informe, los avances en la implementación normativa del A.F. fueron mínimos. A mayo de 2022, el Congreso ha expedido 72 normas que desarrollan normativamente el Acuerdo Final, de las cuales cinco han sido durante el periodo legislativo 2018-2022: i) Ley 1957 del 6 de junio de 2019 (Ley estatutaria de la JEP); ii) el cambio de adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio (artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 y artículo 5º del Decreto 1784 de 2019); iii) la reglamentación del catastro multipropósito que no fue expedido mediante ley pero fue regulado en la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo; iv) Ley 2033 de 2020 sobre transporte escolar rural; y v) Ley 2155 de 2021 de inversión social.

Al respecto, la ST señala que el proyecto sobre jurisdicción agraria que se hundió en la legislatura anterior está pendiente de discusión de su ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes (Del Capitolio al Territorio, 2022, p.2). Para el resto de los temas y subtemas del A.F., la ST resaltan los siguientes ajustes normativos priorizados, que después de cinco años y medio, no han sido expedidos:

- 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);
- 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);
- Reforma a la Ley 152 de 1994 orgánica del Plan Nacional de Desarrollo;
- 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;
- Misión Electoral Especial sobre reforma política y electoral (A.F. 6.1.10, n) (2022, p. 3).
- “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. 6.1.10, c);
- “Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A.F. 6.1.10, j);
- “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A.F. 6.1.10, k).

Para la primera legislatura de 2022, hay una serie de proyectos de ley que responden a algunos de los compromisos asumidos en el A.F. y lo impactan directamente en materia de implementación normativa, los cuales se encuentran en trámite en el Congreso de la República y que corresponden a:

Tabla 1. Proyectos de Ley en trámite.

Número de proyecto	Título	Estado del trámite	Priorizadas por el A.F.
PL 095/20C	“Por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones”	En debate en plenaria de la Cámara de Representantes	No
PL 042/20S	“Por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones”	En debate en plenaria del Senado	No
PL 207/20C	“Por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial y se dictan otras disposiciones”	En primer debate en Cámara de Representantes	No
PL 036/21C	“Por medio del cual se adopta el concepto de campesino, se le reconocen sus derechos, se fomenta la formación de su labor, y se dictan otras disposiciones”	En primer debate en Cámara de Representantes	No

PL 248/21S	“Por medio de la cual se fortalecen las Plazas de Mercado Públicas del país, se incentiva la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se promueven los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones”	En primer debate en Senado	No
PL 297/20C	“Por medio de la cual se adopta una política pública para la optimización de la red vial terciaria en el territorio nacional”	En debate en plenaria de la Cámara de Representantes	No
PLE 143/2021C	“Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”	En debate en plenaria de la Cámara de Representantes	Sí
PL 104/21S	“Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4- del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y	En primer debate en Senado	Sí

	Duradera y el artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017”		
PL 116/21S	“Por medio de la cual se crea la política pública de educación rural en Colombia”	En primer debate en Senado	Sí
PL 353/21C	“Por medio del cual se crea el Plan Nacional de Salud Rural para el Buen Vivir y se dictan otras disposiciones”	En primer debate en Cámara de Representantes	Sí
PLE 230/21C	“Por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana”.	En primer debate en Cámara de Representantes	Sí
PL 079/21S	“Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica”	En primer debate en Senado	Sí
PL 030/21S	“Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004 y se adoptan medidas para la investigación y judicialización de las conductas que atentan contra las personas defensoras de los derechos humanos”	En primer debate en Senado	No
PL 290/20S – 381/21C	“Por medio de la cual se crea el servicio social PDET y se dictan otras disposiciones”	En conciliación en Senado y Cámara de Representantes	Sí
PL 294/21C	“Por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los	En primer debate en Cámara de Representantes	No

	cultivos de uso ilícito”		
--	--------------------------	--	--

Fuente: elaboración propia con base en la información del Capitolio al Territorio (2022, p. 64,65,66, 67, 68, 68. 70, 71 y 72).

Durante 2020 y 2022, la ST identificó 15 proyectos que responden a las prioridades normativas establecidas en el A.F. o que tienen algún impacto positivo en el proceso de implementación del mismo. De los proyectos radicados, los 15 deben surtir algún tipo de debate o conciliación antes del 20 de junio de 2022, so pena de ser archivados (Del Capitolio al Territorio, 2022, p. 64). Dentro de este grupo de proyectos, la ST destaca la sanción presidencial de la Ley 2221 de 2021 sobre servicio social PDET, aunque siguen pendientes dos normas importantes para la puesta en marcha de los compromisos establecidos en el A.F., como son el de jurisdicción especial agraria y el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as).

1.2.1 Conclusiones

En lo que tiene que ver con la implementación normativa, el estado de implementación se mantiene iniciado, con **avances**, **enormes retrasos** según el cronograma definido en el A.F., y en **correspondencia parcial** con 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).

Hasta el momento, todavía persisten 10 prioridades 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 décimo informe, la ST presentó el balance del seguimiento de la financiación tras cinco años de implementación y analizó el cumplimiento de las metas de financiación establecidas por el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2018 –MFMP– y el componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones¹⁰² –

¹⁰² Tal como lo menciona la contraloría (2021), el análisis respecto de las metas del PPI es general debido a que el Pacto de Construcción de Paz del PND, no incluyó de manera estricta las temáticas del A.F, ni específico la totalidad de indicadores del Plan Marco de Implementación,

PPI– del Plan Nacional de Desarrollo –PND–. Además, presentó la ejecución de recursos por cada una de las fuentes de financiación establecidas en el A.F. para el periodo de 2017-2021¹⁰³. En el presente informe, la ST verificó y actualizó 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.

1.3.1 Análisis

Programación de recursos para la implementación

El artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 señaló que “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz” (Acto Legislativo 01 de 2016, art. 3. p. 2). Así, el Plan Plurianual de Inversiones –PPI– quedó definido como el principal instrumento de planeación financiera para estimar y programar la inversión del A.F. Los montos de inversión fueron estimados a través de este instrumento, para la vigencia fiscal 2018-2022 y quedaron consignados en el PPI del PND. Además del PPI, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 incluyó, por primera vez, la estimación de la inversión total del A.F.¹⁰⁴, que fue, posteriormente, adoptada por el PMI: “en el PMI se adoptaron los mismos montos y fuentes indicativas de recursos que habían sido estimadas en el MFMP del año 2017” (Procuraduría, 2020).

165

En cuanto al horizonte temporal, si bien ambos instrumentos planean que la implementación tomará 15 años, la planeación de recursos responde a diferentes vigencias fiscales. El PPI estima la inversión para un periodo de cuatro años¹⁰⁵, a partir del año 2019, mientras que el MFMP estima la inversión total a 15 años a partir del año 2017. Ambos instrumentos, en todo caso, usan una misma estimación del costo de la implementación en \$129,5 billones durante esos 15 años¹⁰⁶ (PMI, 2017). La tabla 1 muestra la planeación de los recursos y la contribución de las fuentes de financiación definidas en el PMI y en el PPI.

¹⁰³ Con fecha de corte del 31 de marzo de 2021.

¹⁰⁴ Como ha mencionado la ST desde su décimo informe (2021) los Marcos Fiscales para 2019, 2020 y 2021, no incluyeron el seguimiento a la implementación del A.F., por lo que el análisis presentado por la ST toma como referencia los recursos planeados en el MFMP 2017-2018.

¹⁰⁵ Estimación que debe hacerse en cinco periodos de gobierno.

¹⁰⁶ A precios constantes de 2016.

Tabla 2. Planeación de los recursos para la implementación del A.F. en el PPI y el MFMP. Cifras en billones de pesos y porcentajes.

Fuentes de financiación	Planeación del PMI ¹⁰⁷ (MFMP 2017)	% participación	Planeación del PPI ¹⁰⁸ 2019	% participación
PGN	\$46,7	36,1%	\$11,3	30,6%
SGP	\$37,8	29,2%	\$13,1	35,2%
SGR	\$19,7	19,7%	\$4,9	13,0%
Recursos propios de las Entidades Territoriales	\$5,5	4,3%	\$1,2	3,4%
Cooperación Internacional	\$11,6	9,0%	\$4,1	11,0%
Privados	\$8,3	6,4%	\$2,5	6,8%
Total	\$129,5	100%	\$37,1¹⁰⁹	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Fiscal de Mediano plazo 2017, el Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 y el Segundo informe al Congreso sobre el estado del avance de la implementación del Acuerdo de Paz.

Ejecución de recursos 2017-2021 vs programación MFMP y PPI Paz

Con respecto al avance en la ejecución de recursos para la implementación en el periodo 2017-2021, y el avance con respecto a los montos de inversión programados en los MFMP 2017-2018 y el componente de Paz del PPI 2019, la ST encontró un crecimiento significativo en 2019 y 2020 frente a lo ejecutado en 2018, y un crecimiento de gran magnitud en 2021, que triplica lo ejecutado en 2020.

¹⁰⁷ El horizonte de tiempo de esta programación son 15 años y las cifras están en precios constantes del año 2016.

¹⁰⁸ El horizonte de tiempo de esta programación son 4 años y las cifras están en precios constantes del año 2018.

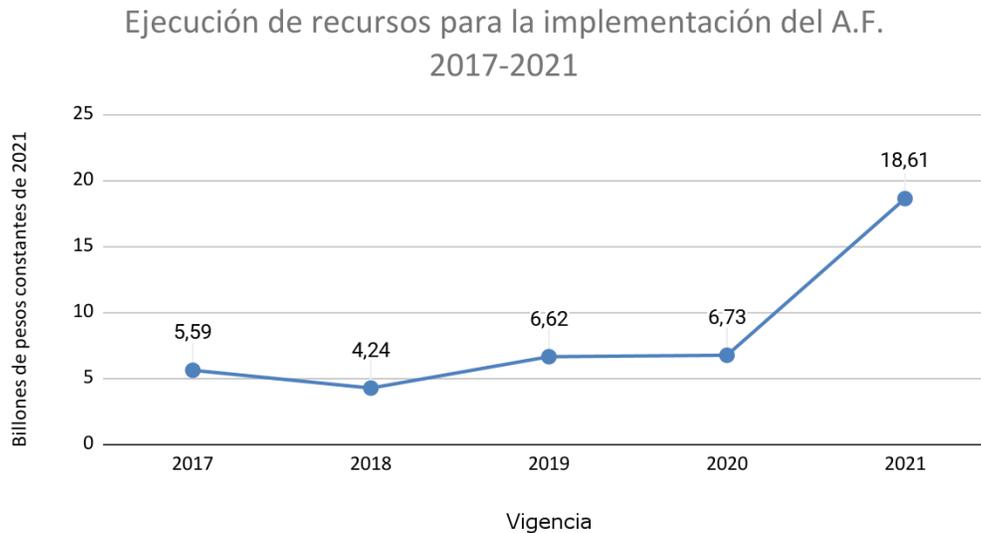
¹⁰⁹ Al deflactar este valor a precios constantes de 2016 para tener la misma base de comparación con el PMI, el monto pasa a \$33,8 billones, lo que representa el 26% del costo total estimado en el PMI. “Esta estimación es consistente en un inicio, pues equivale a la proporción de inversión esperada en un cuatrienio cualquiera, según la estimación del PMI” (Procuraduría, 2020).

Tabla 3. Ejecución de recursos para la implementación del A.F. 2017-2021

Vigencia	Ejecución de recursos Cifras en billones de pesos constantes de 2021
2017	\$5,59
2018	\$4,24
2019	\$6,62
2020	\$6,73
2021 ¹¹⁰	\$18,61
Total	\$41,79

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b) y en el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

Gráfica 1. Ejecución de recursos del A.F.



Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022a) y en el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”

En total, durante el periodo 2017-2021, fueron apropiados y ejecutados recursos por \$41,80 billones, a precios constantes de 2021. Esta cifra equivale al 28,49% del total del costo previsto de la implementación por \$146,7 billones¹¹¹.

¹¹⁰ Los recursos reportados para el 2021 son recursos apropiados hasta el final de la vigencia, puesto que la ST no encontró información de ejecución.

¹¹¹ A precios constantes de 2021.

Tabla 4. Ejecución vs programación de recursos para la implementación del A.F. 2017-2021.

Vigencia	Ejecución de recursos Cifras en billones de pesos constantes de 2021	Programación anualizada del PMI (MFMP 2017)	% Ejecución de recursos respecto a la programación del PMI
2017	\$5,59	\$10,13	55,20%
2018	\$4,24	\$9,62	44,11%
2019	\$6,62	\$9,55	69,36%
2020	\$6,73	\$9,38	71,72%
2021	\$18,61	\$9,80	189,90%
Total	\$41,79	\$48,48	86,22%

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b) y en el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”

En cuanto a la planeación de recursos del MFMP, los \$41,80 billones ejecutados representan el 86% de lo planeado por el MFMP para el periodo de 2017-2021. No obstante, en ningún año –a excepción del 2021– se ejecutaron los recursos previstos por este Marco, lo que representa un atraso de 13,8% en la implementación de los compromisos de financiación, según la planeación del A.F. definida a través del PMI. Este rezago o brecha frente a lo planeado se concentra en los años 2017 y 2018; sin el salto del 2021, tal rezago habría sido muchísimo más alto.

Respecto a la vigencia de 2021, la ST resalta que se apropiaron \$18,61 billones, lo que representó un extraordinario aumento respecto a lo que se apropió inicialmente para la vigencia (\$12,81 billones más de los \$5,8 billones que se apropiaron inicialmente¹¹²). Como lo muestra la ST de forma detallada en la siguiente sección, esta situación responde, en orden de importancia a, (i) una aceleración en la apropiación de recursos de regalías, provenientes del adelanto permitido en el decreto 317 de 2021 y a (ii), un aumento de los recursos apropiados por medio del PGN y el SGP.

Respecto al Componente de Paz del PPI del PND, de \$41,3¹¹³ billones, planeados para el cuatrienio 2018-2022, la ST informó en su décimo informe (2021) que de

¹¹² Al 31 de marzo de 2021 se habían apropiado en total \$5,8 billones para la vigencia.

¹¹³ Precios a billones a precios constantes de 2021. Todas las cifras presentadas por la ST en esta sección estarán en precios constantes de 2021 a menos que en el texto se indique lo contrario.

2019 al 31 de marzo del 2021, se habían ejecutado recursos por \$18,5 billones, lo que representa el 44% de lo planeado en el PPI para el cuatrienio. En este nuevo informe de ejecución, la ST conoció que, de 2019 al cierre de la vigencia de 2021, fueron invertidos \$43,7 billones (Respuesta de la CPEC, 2022a), lo que evidencia que los recursos invertidos para la implementación del A.F. se duplicaron en el periodo de verificación de este informe¹¹⁴.

La ejecución 2019-2021¹¹⁵ del Componente de Paz del PPI del PND, muestra que los recursos se distribuyeron de la siguiente forma: \$37,6 billones para el Punto 1 (86%); \$1,9 billones Punto 4 (4,3%); \$1,7 billones Punto 3 (3,8%); \$1,4 billones Punto 5 (3,2%); \$616.000 millones Punto 2 (1,3%); y \$396.000 millones para el Punto 6 (0,90%).

Ejecución de recursos por fuente de financiación

Tabla 5. Ejecución de los recursos para la implementación por fuente de financiación vs. programación MFMP (cifras en billones de Pesos Constantes de 2021).

Fuente	Planeación MFMP 2017-2018	Ejecución 2017-2021	% Ejecución con respecto al MFMP	% Participación en el total de recursos ejecutados
PGN	\$14,32	\$22,84	159,43%	54,64%
SGP	\$12,60	\$3,67	29,16%	8,77%
SGR	\$7,04	\$7,63	108,40%	18,25%
Entidades territoriales	\$1,30	\$0,74	56,92%	1,7%
Cooperación internacional	\$6,46	\$5,58	86,45%	13,34%
Sector privado	\$1,46	\$1,34	91,87%	3,20%
Total	\$43,18	\$41,80	96,81%	100%

¹¹⁴ No obstante, las cifras no son consistentes con lo verificado por esta ST, debido a que del 31 de marzo al 31 de diciembre de 2021 se apropiaron \$12,81 billones que sumados a los \$18,5 billones reportados como ejecutados de 2019 al 31 de marzo de 2021, dan como resultado una cifra de \$31,31 billones, una diferencia de \$12,39 billones con los \$43,7 billones reportados en la respuesta recibida por la CPEC a esta ST (2022b).

¹¹⁵ Con fecha de corte al 31 de diciembre de 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b) y el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República.

El PGN tal y como se estableció en el PMI, fue constituido como principal fuente de recursos para financiar la implementación del A.F., y las asignaciones han ido más allá de esta programación inicial: así, durante el periodo 2017-2021, el PGN apropió un total de \$22,84 billones¹¹⁶, siendo la fuente con mayor participación en la implementación del A.F. Además, el PGN apropió 59% más de lo previsto en el MFMP para el periodo. Luego del PGN, el Sistema General de Regalías –SGR– es la fuente de financiación que más ha reportado recursos en ese periodo, con \$7,63 billones invertidos, lo que superó la programación del MFMP en 8%. Después del PGN y el SGR, las fuentes que más se acercaron al monto planeado por el MFMP en dicho periodo, fueron la Cooperación Internacional (90%) y los recursos del sector privado (73%). Por el contrario, las fuentes con menor ejecución de recursos frente a lo programado, fueron el SGP (1%) y los recursos propios de las entidades territoriales (19%).

Respecto al componente de paz, la ejecución frente a la planeación por fuente de financiación es similar, ya que el PGN y el SGR son las únicas fuentes que han cumplido y superado la programación, como se muestra en la siguiente tabla:

170

Tabla 6. Planeación y ejecución de los recursos del componente de paz del PND, por fuente de financiación (cifras en billones de Pesos Constantes de 2021).

Fuente	Planeación PPI Paz 2018-2022 ¹¹⁷	Ejecución 2019-2021	% Ejecución con respecto a la programación del PPI Paz
PGN	\$12,6	\$17,9	142,1%
SGP	\$14,5	\$3,7	25,3%
SGR	\$5,4	\$5,8	108,1%
Cooperación internacional	\$4,6	\$0,7	51,5%
Entidades territoriales	\$1,4	\$2,4	53,2%
Privados	\$2,8	\$1,3	46,8%

¹¹⁶ A precios constantes de 2021.

¹¹⁷ Cifras en billones de pesos, a precios constantes de 2021.

Total	\$41,3	\$31,9	77,2%
-------	--------	--------	-------

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022a).

Además, la ejecución de los recursos de cooperación internacional, entidades territoriales y privados, han sido de, aproximadamente, la mitad de lo que se tenía previsto en el PPI Paz para el periodo de 2019-2022 (tabla 5). Para el caso del Sistema General de Participaciones, la ST encontró que se ha ejecutado el 25,3% de lo que se tenía previsto para el periodo, lo que representa un riesgo de desfinanciación para la implementación, debido a que esta fuente tenía a cargo la mayor parte de la financiación del A.F. según la programación del PPI. Debido a que los montos de inversión planeados en el PPI responden a las necesidades de implementación en el periodo descrito, el ritmo de ejecución de las fuentes de financiación como el SGP y las Entidades Territoriales, fue insuficiente para cubrir los compromisos de implementación durante los cuatro años de estimación del PPI. De continuar este nivel de ejecución en los siguientes cuatrienios, la implementación tomará más tiempo de lo previsto, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de algunos programas del A.F.

Con el propósito de verificar los avances, obstáculos y riesgos de financiación que persisten por cada una de las fuentes de financiación, la ST analizó en la siguiente sección aspectos detallados del gasto con énfasis en la vigencia de 2021¹¹⁸:

- Presupuesto General de la Nación –PGN–

El Presupuesto de la Nación es la fuente con mayor compromiso en la financiación del A.F. según el PMI (42%), 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”¹¹⁹ por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE– y reportados al Ministerio de Hacienda” (ST, 2021a, p.348) y el gasto a través del mecanismo de Obras por Impuestos¹²⁰. Por medio de esta fuente se ha ejecutado el 52,9% (\$22,84 billones) del total de recursos ejecutados en el periodo 2017-2021 (\$43,18 billones). El crecimiento de recursos ha sido sostenido en el tiempo

¹¹⁸ Resaltando los avances desde el Décimo Informe de Verificación de la ST (2021).

¹¹⁹ La “bolsa de Paz” contiene los recursos que serán distribuidos por medio del DAPRE para el FCP y para el Fondo de Programas Especiales para la Paz. No es una herramienta formal dentro del Presupuesto Público, por lo que está sujeta a cambios.

¹²⁰ Mecanismo que habilita el pago del impuesto de renta a través de ejecución directa de obras de inversión por parte de los contribuyentes en municipios ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado) y/o PDET (OXI Consultoría, 2022).

desde que comenzó la implementación y fue más significativo de 2020 a 2021, con un aumento de 54%. Como muestra la tabla 6, durante esta última vigencia (2021), se apropiaron \$7,85 billones a través del PGN, 31,6%¹²¹ más de lo que la ST informó (2021) que había sido planeado inicialmente para el 2021. La apropiación de recursos en esta última vigencia es la más alta desde que se apropian recursos del PGN para la implementación del A.F.

Tabla 7. Ejecución de recursos del PGN¹²², 2017-2021.

Vigencia	Recursos Apropriados <i>Cifras en billones de pesos</i>
2017 - 2018 ¹²³	\$4,93 ¹²⁴
2019	\$4,16
2020	\$5,07
2021	\$7,85
Acumulado PGN	\$22,01

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b) y en el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

De los \$7,8 billones apropiados por el PGN en 2021, el 97% (\$7,6 billones) pertenece a la Bolsa Paz, distribuidos en 91% (\$6,9 billones) para proyectos de inversión y 9% (\$679,8 millones) en gastos de funcionamiento. El 3% de recursos restantes apropiados por el PGN pertenecen al mecanismo de Obras por Impuestos que aprobó 39 proyectos en 2021, de los cuales, cuatro fueron terminados y entregados, uno fue terminado pero no ha sido entregado, tres se encuentran en preparación y 31 se encuentran en ejecución (Respuesta de la CPEC, 2022a).

¹²¹ Se apropiaron \$2,78 billones más de los \$5,07 billones que se apropiaron inicialmente en marzo de 2021.

¹²² Para las vigencias 2019-2021 “incluye los recursos de la estrategia obras por impuestos, recursos de inversión reportados en el trazador Construcción de Paz en el SUIFP-SPI (DNP) y otras distribuciones de la Bolsa Paz” (Respuesta de la CPEC a la ST, 2022a, p.159).

¹²³ Para estas dos vigencias la ST extrajo los datos del “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” de la Contraloría General de la República, que estaban en precios constantes de 2020 y los indexó a precios constantes del 2021.

¹²⁴ A diferencia de las demás vigencias, los recursos de los años 2017 y 2018 son recursos ejecutados y no apropiados.

Los recursos por punto para la vigencia de 2021 se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 8. Recursos apropiados para la vigencia de 2021 por punto del A.F.

Punto del A.F.	% Costo de la implementación	Recursos Apropiados cifras en millones de pesos constantes de 2021	% Participación frente al total de recursos apropiados
Punto 1. Reforma Rural Integral	85,4%	\$6.110.635	77,86%
Punto 2. Participación Política	3,3%	\$3.797	0,05%
Punto 3. Fin del Conflicto	1,5%	\$588.249	7,50%
Punto 4. Solución al problema de las drogas	6,4%	\$772.906	9,85%
Punto 5. Víctimas del conflicto	3,3%	\$331.728	4,23%
Punto 6. Implementación, verificación y refrendación	-	\$40.963	0,52%
Total	100%	\$7.848.278	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b).

Como se observa en la tabla 7, el Punto 1 constituye la apropiación presupuestal más alta con el 77,9% de los recursos, lo que es acorde con el MFMP que estimó que el Punto 1 es el de mayor costo, con un 85,4% del costo total de implementación, y el Punto 4 es el siguiente con mayor apropiación, con el 9,8%, lo que también es consistente con el MFMP, pues este punto es el segundo de mayor costo. Los pilares con mayor apropiación de recursos en 2021 son Educación rural (A.F. 1.4), Infraestructura y adecuación de tierras (A.F. 1.2), Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa (A.F. 1.6) y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– (A.F. 4.1).

Para el mecanismo de Obras por Impuestos, la ST encontró que los proyectos aprobados para 2021 pertenecen únicamente al Punto 1 y están distribuidos en los siguientes pilares:

Tabla 9. Recursos de proyectos aprobados por Obras por Impuestos para la vigencia de 2021.

Pilar	Recursos	Porcentaje
1.2 Infraestructura y adecuación de tierras	\$104.515	43%
1.4 Desarrollo social: Educación Rural.	\$115.926	48%
1.5 Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	\$20.946	9%
Total	241.387	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022a).

Al respecto de los proyectos de inversión financiados por medio del PGN, tanto la ST (2021a) como la Contraloría (2021a), han alertado que gran parte de los recursos marcados como recursos para la paz en el trazador de paz, “se ejecutaron en proyectos de la oferta usual de inversión social del gobierno y no es claro de qué manera contribuyen a la implementación del A.F” (ST, 2021a, p.349). Este riesgo persiste y la ST ve como oportunidad de mejoramiento, revisar los criterios bajo los cuales se reporta en el trazador de paz los proyectos correspondientes a la implementación del A.F.

En cuanto al seguimiento de recursos financiados por medio de esta fuente, es posible hacer seguimiento público a los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación —PGN— a la implementación del A.F. por medio del Trazador Presupuestal para la Paz (Art. 220 de la Ley 1955 de 2019). Sin embargo, persiste la dificultad señalada por la ST desde su noveno informe (2021b) para hacer seguimiento a los recursos de esta fuente, ya que “el Trazador no permite ver públicamente la ejecución de recursos ni otros aspectos detallados del gasto como adelantos, adiciones o recortes” (ST, 2021b, p.307). Para superar esta dificultad, la ST señala como oportunidad de mejoramiento incluir un marcador en el SIIF Nación para el seguimiento a los recursos de la implementación, así como lo han señalado diferentes documentos del Conpes¹²⁵ y como lo ha respaldado la Contraloría (2021a).

¹²⁵ El Conpes 3867 de 2016 y el 3932 de 2018.

Ampliación del mecanismo de Obras por Impuestos

Aun cuando no hizo parte del AF el Estatuto Tributario que reglamenta el mecanismo de Obras por Impuestos¹²⁶ focalizó la inversión de este mecanismo en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, que fueron definidas por el artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 (ST, 2021a); en efecto el Estatuto definió que

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), (...) También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que sin estar localizadas en las ZOMAC, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las ZOMAC. (Artículo 800-1 del Estatuto Tributario).

El 14 de septiembre de 2021 el Congreso de la República expidió la Ley 2155 de 2021¹²⁷ que modificó el artículo 800-1 –anteriormente referido– del Estatuto Tributario, modificando los incisos 2 y 3, agregando lo siguiente al artículo expuesto anteriormente y ampliando así, el criterio de inclusión para considerar la incidencia de pobreza y las zonas de desarrollo de economías culturales:

Así mismo, accederán a dichos beneficios los territorios que tengan altos índices de pobreza de acuerdo con los parámetros definidos por el Gobierno nacional, los que carezcan, total o parcialmente, de una infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios (servicios de energía, acueducto, alcantarillado, gas, entre otros), aquellos que estén localizados en las zonas no interconectadas y las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas en el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019. (Artículo 34 de la Ley 2155 de 2021, p.24)

Con este cambio, la Ley 2155 amplió el espectro de los posibles territorios a ser beneficiados por medio del mecanismo de OXI. La ST señala que debido a este cambio, podría haber una disminución en la financiación de proyectos del A.F. por medio de este mecanismo¹²⁸ pues la Ley amplía el mecanismo para territorios que aunque comparten algunos de los criterios con las ZOMAC, no pertenecen a ellas.

¹²⁶Que permite que empresas paguen el costo de proyectos con cargo al impuesto a pagar.

¹²⁷ Esta ley además fue desarrollada y reglamentada por el Decreto 1208 del 18 de julio de 2022.

¹²⁸ Especialmente en municipios PDET, debido a que las ZOMAC incluyen 153 de los 170 municipios PDET.

Además, amplía el mecanismo para las Áreas de Desarrollo Naranja¹²⁹ –ADN– que son territorios con criterios específicos de potencialidad de desarrollo de actividades económicas culturales y creativas sin un criterio económico de necesidad regional asociado.

Otro cambio que introduce la Ley 2155 de 2021, es la posibilidad de aplicar el mecanismo a proyectos declarados “de importancia nacional”. Inicialmente, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, establecía que el mecanismo tenía como objeto los proyectos

relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos (Artículo 800-1 del Estatuto Tributario)

El artículo 34 de la Ley 2155 amplió los proyectos a financiar por medio de este mecanismo, agregando los proyectos

declarados de importancia Nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, así no se encuentren en las jurisdicciones señaladas en el inciso segundo de este artículo, por lo que no requerirán autorización de la ART. Lo anterior sólo procederá respecto de aquellos proyectos que cuenten con la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Parágrafo 7, art. 34 de la Ley 2155 de 2021, p. 25)

176

Dichos proyectos “de importancia nacional” deben cumplir las siguientes características:

- (i) Que aumenten la productividad y competitividad de la economía nacional o regional;
- (ii) Que generen impacto positivo en la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital;
- (iii) Que generen retorno positivo a la inversión;
- (iv) Que el alcance del proyecto contribuya al cumplimiento de las metas previstas en el Plan

¹²⁹ Las Áreas de Desarrollo Naranja son “espacios geográficos que (...) tengan por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas (...) son espacios que operan como centros de actividad económica y creativa, contribuyen a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación, crean un ambiente propicio en el que confluyen iniciativas en estos campos, fortalecen el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa.

Nacional de Desarrollo vigente. (Artículo 11 del Decreto 1208 de 2022, p.27-28).

De esta manera, con la normatividad vigente, el mecanismo de Obras por Impuestos también podrá ser utilizado para proyectos de inversión de importancia nacional, aún si estos no serán ejecutados en ZOMAC o en las otras áreas introducidas por la Ley 2155. La ST reitera que esta ampliación en los territorios y proyectos a ser financiados por este mecanismo, puede dispersar hacia otros municipios los recursos que a través de este mecanismo se buscaron focalizar en las ZOMAC y las subregiones PDET, disminuyendo la inversión para la implementación del A.F.

- Sistema General de Regalías —SGR—

El Acto Legislativo 04 de 2017 determinó las siguientes cuatro fuentes de financiación con destinación específica del OCAD Paz: (i) Asignación para la Paz; (ii) Incentivo a la Producción; (iii) Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–; y (iv) Asignación para la Paz-Proyectos de Infraestructura de transporte. Además, las vigencias de 2020 a 2022 contaban con recursos adicionales provenientes del “Adelanto Paz”, definido en el art. 60 de la Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se permitió adelantar hasta el 70% de los recursos totales de la Asignación Paz del presupuesto de los siguientes cuatro bienios, en las vigencias de 2020, 2021 y 2022¹³⁰.

Por medio de estas fuentes que componen la financiación del SGR para la implementación del A.F., se apropiaron, de 2017 a 2021, el 18,8% (\$7,6 billones) del total de recursos para la implementación del A.F. en ese periodo (\$41,8 billones). A continuación, se muestra la evolución bianual de los recursos ejecutados por medio de esta fuente:

¹³⁰ Para más información sobre el adelanto de paz y su reglamentación puede dirigirse al punto 6 del décimo informe de la ST, disponible en el siguiente enlace: <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Tabla 10. Recursos ejecutados por el SGR para la implementación del A.F.

Vigencia	Recursos Apropriados <i>Cifras en billones de pesos</i>
2017-2018	\$1,79
2019-2020	\$1,14
2021	\$4,70
Acumulado SGR	\$7,63

Fuente: Elaboración propia con base en la Respuesta de la CPEC a la ST (2022b).

Como muestra la tabla 9, del año 2020 al año 2021 hubo una aceleración en los recursos apropiados por medio de esta fuente, que fueron al menos tres veces mayores al promedio de recursos apropiados en las dos vigencias bianuales anteriores, y casi tres veces mayores que los aprobados en 2020 (\$1,3 billones). Los \$7,63 billones se invirtieron en 818 proyectos de inversión que el OCAD Paz aprobó de 2017 a 2021, como lo muestra la siguiente tabla:

Gráfica 1. Número de proyectos aprobados anualmente por el OCAD Paz.



Fuente: Elaboración propia con base en el balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz, a julio de 2022.

Desde el inicio de la financiación por medio del OCAD Paz, el número de proyectos aprobados ha aumentado de forma sostenida en el tiempo, a excepción de la vigencia de 2020¹³¹. Para la vigencia de 2021, la ST resalta que como muestra la tabla 10, con la aceleración de recursos apropiados entre 2020 y 2021, el número de proyectos aprobados también se aceleró de forma consistente.

Del total de proyectos aprobados, el 22,8% fueron terminados, el 53,1% se encuentra en ejecución, el 21,5% se encuentra sin contratar y el 1,9% se encuentra sin ejecutor.

Teniendo en cuenta la importancia de la aceleración de recursos y la mayor aprobación de proyectos durante el 2021, la ST analizó las posibles causas de la aceleración, así como la destinación y pertinencia de los recursos apropiados, enunciando los riesgos que persisten en materia de financiación.

Ejecución de recursos del OCAD PAZ, vigencia 2021

De acuerdo con la Ley 2072 de 2020¹³² y el Decreto 317 de 2021¹³³, la asignación de recursos para el OCAD PAZ en el bienio 2021-2022 y su apropiación durante la vigencia de 2021 fue la siguiente:

¹³¹ En este año los proyectos aprobados por el Órgano disminuyeron, posiblemente por la contingencia generada por el COVID-19.

¹³² Por medio de la cuál se decretó el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del primero de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

¹³³ Por el cual se cierra el presupuesto de la vigencia 2019-2020 y se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo 2017-2018 (Respuesta del DNP a la ST, 2022, p.1).

Tabla 11. Asignación para el OCAD PAZ, bienio 2021-2022, cifras en billones de pesos.

Procedencia	Monto asignado en el presupuesto	Apropiación en 2021	Porcentaje apropiado	Saldo restante
Asignación Paz 2021-2022	\$2,204	\$2,203	99,95%	0,05%
Asignación Paz - Adelanto ¹³⁴ 2021-2028	\$2,219	\$2,201	99,97%	0,33%
Otras fuentes ¹³⁵	\$1,4	\$0,616	56%	44%
Total	\$5,82	\$5,02	86%	14%

Fuente: Elaboración propia con base en un documento de respuesta enviado por el DNP a la ST.

La principal diferencia en asignación de recursos entre el bienio anterior y el de 2021-2022 es la adición del monto de “Asignación Paz - Adelanto”. Respecto a la apropiación de recursos y los saldos restantes, se tiene que en la vigencia de 2021 se apropió el 86% de los recursos asignados disponibles para las vigencias de 2021 a 2022 y de 2021 a 2028 con el adelanto Paz. Respecto a este último, la ST advierte un posible riesgo de desfinanciación para las vigencias futuras de las cuales fue descontado el adelanto¹³⁶, debido a que los recursos disponibles para esos 8 años son: el 30% restante de la asignación Paz, que debe repartirse en las próximas tres vigencias; el saldo del adelanto, que es de 0,3% (\$18.042 millones de \$2,2 billones) y los recursos de otras fuentes del SGR¹³⁷ que para el bienio 2021-2022 representaron solo el 24% del presupuesto. Omitiendo los recursos de las otras fuentes que no se ven afectados por el adelanto, la ST calculó que a cada vigencia bianual le corresponde el 31% de los recursos que le correspondía inicialmente, lo que es insuficiente para cubrir los compromisos de implementación de los próximos tres bienios.

Con respecto al adelanto de la Asignación Paz que se creó para

Quando la caja de la Asignación para la Paz durante la vigencia no sea suficiente para realizar los pagos al beneficiario final por la ejecución de los

¹³⁴ Artículo 5 del Decreto 317 de 2021.

¹³⁵ En esta categoría se incluyen los recursos destinados por el incentivo a la producción, FONPET y asignación paz para Infraestructura de Transporte.

¹³⁶ 2023-2024, 2025-2026 y 2027-2028.

¹³⁷ FONPET, incentivo a la producción (30%) y Asignación de Paz para infraestructura de transporte.

proyectos de inversión aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz para la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, el Gobierno nacional deberá por medio del Sistema General de Regalías, adelantar los recursos necesarios para cubrir dicha insuficiencia (Ley 2056 de 2020, art. 60)

La ST ha alertado desde su décimo informe (2021a) sobre los posibles riesgos asociados con la forma de asignación a proyectos de estos recursos: “la ST encontró como riesgos de financiación (...) falta de pertinencia con el A.F. y debilidad en la focalización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz” (ST, 2021a, p.23). Al respecto, la Contraloría desde su Quinto informe de seguimiento, identificó “una tendencia a la atomización de los recursos aprobados por medio del OCAD Paz, falta de pertinencia y priorización de los proyectos según lo plasmado en el Acuerdo Final” (ST, 2021a, p.352). Además de la Contraloría, la ST encontró en su trabajo de campo desafíos en la estructuración de proyectos y falta de priorización de los proyectos aprobados por medio del OCAD Paz:

En los casos donde se logra acceder a (...) financiación (...) “El proceso de revisión por parte del DNP es muy lento, devuelven iniciativas por observaciones técnicas que en muchos casos no lo son, por lo cual no se ha logrado que se apruebe ninguna iniciativa (...) por medio del OCAD Paz” (Funcionario tres PM, 2021)” (ST, 2021a, p.417)

181

Sobre la Asignación Paz, la ST volvió a alertar en su Informe Regional (2022) que “La anticipación de recursos no representa (...) un aumento de los recursos totales destinados a la implementación del A.F., (...) puesto que una vez gastados los recursos adelantados, estos se descuentan de la disponibilidad futura de los recursos de SGR” (ST, 2022a, p.174).

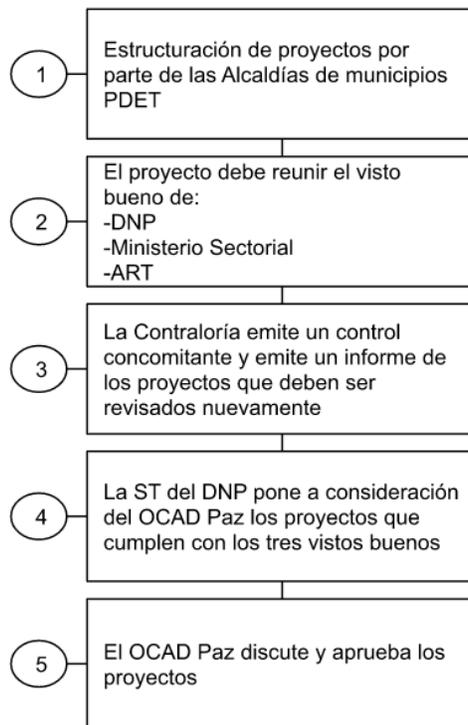
El 29 de junio de 2022, el medio de comunicación Blu Radio hizo la denuncia de presuntos casos de corrupción y actuaciones indebidas en la priorización, aprobación y adjudicación de proyectos aprobados por medio del Ocad Paz. Para la investigación que duró más de seis meses, los periodistas de Blu Radio entrevistaron al menos 25 Alcaldes de municipios PDET, ex trabajadores del DNP, y funcionarios de gobierno que dieron sus versiones (Blu Radio, 2022a), a través de las cuales el medio de comunicación afirmó que

(...) mientras Luis Alberto Rodríguez estuvo al frente de la Dirección Nacional de Planeación, funcionarios de esta entidad y de la Contraloría

General, así como congresistas, la mayoría del partido conservador; mandatarios locales y contratistas, habrían creado un entramado de corrupción para quedarse con aproximadamente el 12% de los recursos que aprueba el Ocad-Paz (Blu Radio, 2022a).

El proceso de aprobación de proyectos a través del OCAD Paz y las denuncias en cada una de las etapas:

Figura 1. Proceso de aprobación de proyectos en el OCAD Paz.



Fuente: Elaboración propia con base en información del SGR.

Al ser una bolsa con recursos limitados, los 170 municipios PDET competían por la financiación del OCAD Paz, por lo que debían ser discutidos en el Órgano Colegiado en orden de llegada y, además, debían ser repartidos de manera equitativa, tal como lo dice la Ley 2056 de 2020: “se buscará que la distribución de los recursos PDET sea con equidad en los distintos territorios y en los diferentes pilares” (Parágrafo 4, Ley 2056 de 2020).

Para llegar a ser discutidos, los proyectos debían reunir una aprobación previa dada por el Departamento Nacional de Planeación, el ministerio del sector y la ART. Una vez reunían estos tres requisitos, la Secretaría Técnica del DNP los pone a consideración del OCAD Paz, al tiempo que la Contraloría puede emitir un

control concomitante, en el que incluye en un informe los proyectos que considera que no deberían ser discutidos en la sesión. Las denuncias periodísticas señalan presunta corrupción en procesos que corresponden a las etapas 3 y 4.

En la etapa 3 del proceso, la Contraloría, a través del contralor delegado de la unidad de regalías y el contralor delegado para el posconflicto, emitía un control concomitante y previo a las sesiones del OCAD Paz. En este control, la entidad refería los proyectos que presentaban “sendas observaciones en la MGA, anexos técnicos” (Anexo Acta No 53 del OCAD Paz, 2022, p.106) y por lo cual la Contraloría instaba

a [la] Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, a los delegados de las Gobernaciones y Alcaldes para el OCAD PAZ, para que (...) revisen minuciosamente los proyectos que fueron relacionados con anterioridad, colocándole una mayor relevancia los requisitos que deben tener los mismos para ser priorizados y aprobados. (Anexo Acta No 53 del OCAD Paz, 2022, p.107)

Las denuncias señalan que, presuntamente, “los contralores delegados Anibal Quiroz y Juan Carlos Gualdrón (...) pedían entre el 1 o 2% de cada proyecto a los alcaldes para eximirlos de incluir sus proyectos en los controles previos que estos contralores enviaban a las sesiones del OCAD Paz, media hora antes de que éstos sesionarán” (Blu Radio, 2022b).

Como lo pudo verificar esta ST, en las actas correspondientes a las sesiones 52, 53, 54 y 55, se incluyeron cinco controles previos de la Contraloría, que incluían 99 proyectos que ya contaban con los requisitos técnicos de la fase dos, pero que el ente de control sugería a la CPEC y a la Secretaría Técnica del OCAD Paz, revisar nuevamente los proyectos enlistados en el documento (Anexos de las actas No. 52 a 55 de las sesiones del OCAD Paz, 2022). Al respecto, otra denuncia afirma que “los conceptos emitidos por la Contraloría, ejerciendo el control preventivo, fueron poco ‘técnicos’ livianos e injustificados” (Blu Radio, 2022a).

En la etapa 4 del proceso, también se conocieron denuncias acerca de presunta corrupción donde explican que “para que un proyecto llegara a una sesión del Ocad-Paz necesitaba tener un padrino y, por tanto, pagar entre 6 % y 15 % de dádivas” (Blu Radio, 2022a). Además, las denuncias señalan con nombre propio a funcionarios del Gobierno, como en la siguiente comunicación anónima recibida por Emilio Archila el 14 de mayo de 2021, donde se acusa al contralor delegado para el posconflicto, Juan Carlos Gualdrón, y el director de regalías, Álvaro Ávila de estar en “una cruzada de presión al Ministerio de Transporte para que retire la

favorabilidad de más de la mitad de los proyectos de vías que cuentan con concepto favorable, pero que no negociaron con ellos dádivas (...) y utilizan su poder de investigaciones indiscriminadas para ejercer presión sobre el Ministerio” (Blu Radio, 2022a).

Además, el medio señala que Álvaro Ávila

elegía los proyectos que se revisarían en las sesiones (...) para ello, debía tener en cuenta el orden en el que se inscribían (sic), pero al parecer no fue así. Los alcaldes de Orito, Putumayo, y Condoto, Chocó, se quejaron por escrito al considerar que en la priorización de los proyectos no se tenía en cuenta este orden (Blu Radio, 2022a).

Como lo ha reportado esta ST desde su décimo informe, algunas alcaldías de la subregión de Pacífico Medio PDET manifestaron que había lentitud en la aprobación de los proyectos presentados al OCAD Paz, en los que se menciona una posible devolución injustificada de los mismos: “(...)“El proceso de revisión por parte del DNP es muy lento, devuelven iniciativas por observaciones técnicas que en muchos casos no lo son, por lo cual no se ha logrado que se apruebe ninguna iniciativa para financiarse por medio del OCAD Paz” (Funcionario 3 PM, 2021) (...)” (ST, 2021a, p.417). En esta subregión se habían presentado 18 proyectos al OCAD Paz en julio de 2021 (ST, 2022) y de acuerdo la información disponible en la página de la ART (2022), a la fecha de este informe se habían aprobado tres proyectos, de los cuales, todos pertenecen a proyectos múltiples que se ejecutan en varios municipios dentro y fuera de la subregión.

Relacionado con lo anterior, las investigaciones periodísticas también afirman que como consecuencia de la presunta obstaculización de los proyectos para buscar extraer rentas ilegalmente durante su apropiación, hubo una distribución inequitativa de los recursos del OCAD Paz en la que, por ejemplo, “entre 2019 y 2022, Cesar recibió 652.852 millones de pesos, mientras que Guainía obtuvo 1.500 millones de pesos” (Blu Radio, 2022a). La ST reitera la oportunidad de mejoramiento que señaló en su décimo informe de verificación de “hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano” y “fortalecer la articulación entre la ART y los entes territoriales, para implementar respuestas integrales a las necesidades de las comunidades y así garantizar el buen uso de los recursos” (ST, 2021a, p.352).

Además de las denuncias conocidas en la etapa de aprobación de proyectos, también se conocieron denuncias en la adjudicación y ejecución de los contratos. Como lo pudo corroborar esta ST, mientras que entre 2017 y 2019, se aprobaron

11 proyectos a entidades de régimen especial¹³⁸, entre los años 2020 y 2021 se adjudicaron 152 proyectos a dichas entidades, que sumaban más de 1.9 billones de pesos (Blu Radio, 2022a). Entre esas entidades se destaca el Fondo Mixto para la Promoción del Deporte, que en 2020 sólo había recibido un contrato por 1.295 millones, mientras que en 2021, recibió 33 contratos por aproximadamente, 485.298 millones (Ibid). Como pudo verificar esta Secretaría Técnica en el acta de la sesión 51 del OCAD Paz, el senador del Partido Conservador, Samy Meregh, defendió la labor del Fondo Mixto y en la sesión 53 el representante a la cámara, Wadith Manzur¹³⁹, resaltó el buen índice de gestión del fondo (Anexos de las actas No 51 y 53 del OCAD Paz, 2022).

Ante estas denuncias, el gobierno respondió informando que hicieron cambios en el equipo de gobierno a cargo de la gestión, así como una optimización en los procesos que siguen los proyectos: "Hicimos fue una renovación del equipo y una optimización de los procesos de transparencia, de verificación de requisitos y de los sistemas de información."(Entrevista de Blu Radio a la directora del DNP, 2022b). Igualmente, la directora del DNP afirmó que "Había unas denuncias muy generales, pero nada comprometedor" (ibid). Además, la directora informó del cambio del equipo responsable de la gestión de proyectos al decir que "algunas de las quejas eran contra el director en ese momento del Sistema General de Regalías, Álvaro Ávila. Se acordó una salida con Ávila" (Entrevista de El Tiempo a la directora del DNP, 11 de julio de 2022). Finalmente, informó que "la nueva directora del Sistema General de Regalías (...) ha hecho una renovación de más del 50 por ciento del equipo que maneja el rol de Secretaría Técnica del DNP" (ibid).

- Sistema General de Participaciones —SGP— y entidades territoriales

El SGP ha sido la fuente con menor participación en la financiación del A.F. Durante el periodo de 2017 al cierre de la vigencia de 2021, se apropiaron \$3,67 billones¹⁴⁰, lo que representa el 8,77% del total de recursos apropiados para la implementación del A.F. en ese periodo de tiempo. Además, los recursos

¹³⁸ Que no tienen que contratar por Ley 80, es decir, que los contratos se les pueden adjudicar sin licitación (Blu Radio, 2022a).

¹³⁹ El 18 de julio de 2022 la Corte Suprema de Justicia abrió indagación preliminar a este congresista y a los congresistas Alfredo Ape Cuello y Yamil Hernando Arana para determinar si hay o no méritos para investigar formalmente a los congresistas relacionados en las denuncias (Blu Radio, 2022d).

¹⁴⁰ Este monto es únicamente el monto invertido en municipios PDET. La ST no encontró otro registro de inversión del A.F. para los municipios no PDET. En el PPI este monto fue estimado a partir de la información registrada para 2021 en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de recursos territoriales –SICODIS–.

apropiados representan el 29% de los \$12,6 billones planeados para el SGP en el MFMP. Por otro lado, las Entidades Territoriales también han tenido una baja apropiación de recursos respecto a lo planeado en el MFMP, entre 2017 y 2021, apropiaron el 57% de lo que se planeó en el MFMP, aproximadamente \$0,74 billones. No obstante, entre marzo de 2021 y diciembre de 2021, los recursos apropiados por medio de esta fuente aumentaron en más del 100% al pasar de \$0,35 billones a los \$0,74 billones mencionados anteriormente.

Continúan pendientes las reformas normativas para habilitar recursos

Como lo mencionó la ST desde su informe territorial (2022), el SGP y las entidades territoriales son las fuentes de financiación con menor participación en la financiación del A.F., debido a las reformas normativas pendientes a la Ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales. La falta de estas reformas es un incumplimiento del A.F. (6.1.2) puesto que este señala 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. (A.F., 2016, p.310)

186

De la misma forma, tampoco hay cumplimiento en la disposición del A.F. que establece que “las normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación” (A.F., 2016, p.203) son una prioridad normativa y deben tramitarse “de forma prioritaria y urgente” (A.F., 2016, p.200). Al respecto, la ST señala que este compromiso es de cumplimiento prioritario, puesto que el SGP y las entidades territoriales, tienen a cargo el 33,5% de la financiación del A.F.

- Cooperación internacional

Por medio de la cooperación, se ejecutó el 13,3% de los recursos destinados a la implementación del A.F., aproximadamente, \$5,58 billones en el periodo de 2017-2021, lo que representa el 86% de lo planeado en el MFMP para esta fuente. No obstante, la ST ha registrado desde su décimo informe que “la participación de esta fuente en la implementación del A.F. ha disminuido progresivamente en los últimos años” (ST, 2021, p.353). Por ejemplo, entre 2017 y 2018, esta fuente apropió \$4,88 billones, mientras que, de 2019 a 2021 apropió solo el 14% de esa cifra (\$0,7 billones). Por esta razón, la ST ha señalado como oportunidad de mejoramiento “dinamizar nuevamente la participación de la cooperación a través

de nuevos mecanismos” (ST, 2021a, p.353), con el fin de direccionar recursos de cooperación internacional nuevamente hacia el A.F.

En cuanto a la distribución por puntos, la mayoría de los recursos ejecutados por medio de esta fuente de 2017-2021, fueron para el punto 4 de Solución al Problema de las Drogas (\$1,5 billones), el punto 1 de RRI (\$1,4 billones) y el punto 5 de Víctimas (\$0,12 billones). También se puede evidenciar que para 2021 hubo un cambio significativo en la asignación de los recursos con respecto al promedio del periodo 2017-2020, disminuyendo los recursos destinados al punto 4 y 6 en 16,9% y 1,8% respectivamente, y aumentando significativamente los recursos para el punto 1 en 12,5%.

1.3.2 Conclusión

Sobre el compromiso de financiación, la ST verificó que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual desde la firma del A.F, en ningún año (a excepción del 2021) se ha cumplido con lo proyectado en el MFMP. No obstante, en el 2021 hubo una aceleración de la financiación, siendo el año con mayor apropiación de recursos.

En cuanto a las fuentes de financiación definidas en PMI, el PGN es la fuente con mayor participación en la financiación del A.F. y ha ejecutado más de los recursos planeados MFMP para el periodo. El Sistema General de Regalías es la segunda fuente con mayor participación, sobre todo, por la aceleración de apropiación de recursos en la vigencia de 2021, permitida por el “Adelanto Paz” de la Ley 2056 de 2020. Por su parte, la cooperación internacional ha tenido una alta participación según lo proyectado en el PMI, ejecutando el 13% de los recursos en el periodo de 2017-2021. No obstante, la participación de esta fuente ha disminuido en los últimos años, por lo que la ST ve importante para preservar el logro y dinamizar la participación de esta fuente, a través de algún mecanismo. El Sistema General de Regalías y las entidades territoriales son las fuentes que menos han ejecutado recursos para la implementación del A.F.

La ST también encontró que persisten los siguientes riesgos en la financiación en algunas de las fuentes programadas por el PMI, algunos de los cuales se habrían ya materializado: i) desfinanciación de la implementación, por el SGP y las entidades territoriales, debido a la falta de las reformas normativas a la Ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales; ii) debilidad en la focalización y priorización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz; iii) riesgo de uso indebido de los recursos públicos provenientes de recursos de regalías y de su desviación para

ser apropiados ilegalmente por agentes privados y públicos según las denuncias de presunta comisión de delitos durante su asignación; iv) desfinanciación futura de la implementación por la fuente del Sistema General de Regalías debido a que las vigencias de las cuales se adelantaron recursos para el “Adelanto Paz”, tendrán una disponibilidad de recursos del 31% de lo que tenían asignado inicialmente.

Finalmente, la ST señala que los compromisos de financiación iniciaron a tiempo, en la planeación de recursos a través del MFMP y el PPI Paz, y en su implementación, los compromisos se encuentran iniciados y con avances. No obstante, al no expedirse las reformas normativas a la Ley 715 de 2001 del SGP y a la Ley 152 de 1994, que eran prioridad normativa del A.F., los compromisos de financiación derivados del Sistema General de Participaciones y de las Entidades Territoriales, se encuentran sin cumplimiento, según lo establecido en el A.F.

1.4. Enfoque de género

El punto 6 del A.F. establece que “el enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo” (A.F., 2016, p.194), sin embargo, la Contraloría General de la República (2021b) señaló que “preocupa que las acciones ejecutadas se centren exclusivamente en los indicadores de género del PMI, dejando de lado la implementación transversal del enfoque de género”.

En términos presupuestales, la ST encontró que la “asignación presupuestal es marginal para el impulso de asuntos de género”, dado que tan sólo representó el 4% del total de la apropiación de recursos para el posconflicto (403,2 millones) para la vigencia 2020-2021 (Contraloría, 2021b).

Además, dio a conocer la reducción significativa de los recursos que son apropiados para la implementación y ejecución del enfoque de género, especialmente del punto 4, dado que hubo una reducción del 97% de los recursos, al pasar de 814,3 millones en 2020 a 20 millones en 2021 (Contraloría, 2021b, p.101). No obstante, el informe de la Contraloría que utiliza la ST, no es preciso con los datos destinados a género, dado que en 2020, el presupuesto destinado corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mientras que para 2021, este departamento no tiene presupuesto apropiado y el monto asignado al enfoque, corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública (20 millones).

En cuanto a la transversalidad del enfoque, se encontró que: (i) el 49% de los recursos para la vigencia de 2021 fueron destinados casi en su totalidad a la

implementación del PNIS; (ii) el 30% fue destinado al Punto 1; (iii) el 20% al Punto 5; (iv) y el 1% restante, se repartió entre el Punto 2 y el Punto 3 y el Punto 6 (Contraloría, 2021b, p. 102). Sin embargo, señaló que hubo una reducción de 0,48% de los recursos entre la vigencia 2020 y 2021, debido a que pasó de 4,47% a 3,99% del total de recursos destinados para el posconflicto que están presupuestados para el enfoque de género. Esta reducción presupuestal se convirtió en un problema importante en el cumplimiento de la transversalización del enfoque que propone el Punto 6, debido a la ausencia de recursos necesarios para poder ejecutar de forma integral y completa lo pactado en el A.F. Esta diferenciación presupuestal, además, deja en evidencia que: es necesario impulsar en mayor medida los recursos destinados a la participación política de esta población y la efectiva reincorporación de los excombatientes; y que no se ha materializado el compromiso institucional sobre la destinación de mayores recursos para la implementación del enfoque de género.

De igual forma, al revisar el informe de la Contraloría (2021b), la ST reitera que en la implementación del enfoque de género, aún hay dificultades en la desagregación de los datos y en la forma de medir el avance de los indicadores, lo que no permite dar cuenta de cómo avanza la transversalización en comunidades con identidades de género u orientaciones sexuales diversas y con su pertenencia étnica. En la mayoría de reportes, persiste la identificación de mujeres como principales beneficiarias, sin embargo, no son incluidas las comunidades con orientación sexual e identidad de género diversa.

En materia de cumplimiento formal por medición de la gestión, la ST señala que 13 de los 51 indicadores de género del PMI se encuentran finalizados, y 38 cuentan con planes de trabajo tanto a largo como a corto plazo. Además, a la fecha se han llevado a cabo dos sesiones de planeación para establecer las metas para la vigencia del 2022 (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 5), sin embargo, la ST no conoce los detalles de las nuevas metas.

En cuanto a la Instancia Especial de Mujeres, han sido aprobados USD \$850.000 del Fondo Multidonante para proyectos de financiamiento de la Instancia (respuesta de la CPEC, 2022a. p. 5). No obstante, se desconoce la cantidad de proyectos, su naturaleza y la población beneficiada.

En relación a lo anterior, la ST encontró que los avances en la implementación del enfoque de género se han dado en correspondencia parcial con lo establecido en el A.F. Durante el periodo de observación, la ST encontró que la información sobre la financiación del enfoque presentó una reducción de más del 90% de los recursos asignados, además de que la información sobre la nueva apropiación no

es clara. De igual forma, la ausencia en la desagregación de datos y en el acceso a la información, no permite identificar de manera oportuna la transversalización del enfoque, especialmente en comunidades con orientación sexual e identidad de género diversas.

1.5. 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. 6.2.3.f., 2016, 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” (Ibid).

En cuanto a la primera salvaguarda, la ST encontró que, el 8 de octubre del 2021, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, funcionarios de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, y los integrantes de la IEANPE, llevaron a cabo una reunión para presentar el documento diagnóstico “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”, esto “con el fin de establecer el plan de trabajo o la hoja de ruta para dar continuidad a las fases para lograr el Capítulo Étnico del Plan Nacional de Derechos Humanos” (CPEC, 2022. p. 163). El documento fue entregado a las instancias étnicas para establecer un plan de trabajo, con el objetivo de incluir un Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Derechos Humanos. Según la Consejería de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, los pasos a seguir para aprobar el capítulo son: i) la entrega de la retroalimentación de la IEANPE, sobre el documento diagnóstico; ii) concluir el proceso de concertación con la MPC; iii) presentar los lineamientos a la Subcomisión de Derechos Humanos de la Alta Instancia de Comunidades Negras; y iv) adoptar mediante un acto administrativo el documento de los lineamientos (Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022).

Además, la ST identificó que, dentro del trabajo que ha llevado a cabo la IEANPE, esta publicó, en diciembre del 2021, el “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”, en el cual señala que no se presentan avances significativos con respecto a los indicadores y metas trazadoras en el PMI, y que es necesario priorizar el cumplimiento de las salvaguardas, debido al “inminente riesgo de regresividad en lo acordado” (IEANPE, 2021. p. 160). La ST también identificó que no ha habido un trabajo conjunto entre la CSIVI y la IEANPE; esta última señaló su preocupación frente a las funciones de la CSIVI en torno a la verificación de la implementación del Capítulo Étnico y “el nulo desarrollo de comisiones temáticas y territoriales para el cumplimiento de estas funciones, y especialmente que hasta la fecha no haya producido ni un solo informe sobre la implementación del Capítulo Étnico” (Ibid).

Respecto a la financiación, la Contraloría señaló que “la ausencia de un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz, es la principal dificultad en el seguimiento a la implementación del capítulo étnico del A.F.” (Contraloría, 2021a, p. 208). En este sentido, la IEANPE indicó que es necesario desarrollar un trazador presupuestal de paz para el Capítulo Étnico, con el fin de hacer seguimiento a todas las etapas de financiación y ejecución, ya que, hasta el momento, se han presentado dificultades para poder identificar los recursos utilizados y la distribución de estos, acorde a las necesidades de las salvaguardas (IEANPE, 2022. p. 146). Por otro lado, en materia de los recursos que ha recibido este enfoque, la ST encontró que el Fondo Multidonante de la ONU “destinó más de 3,6 millones de dólares a prestar apoyo a Humanicemos DH, a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos y a la labor de las organizaciones de víctimas en la búsqueda de personas desaparecidas” (NN.UU. 2022, p. 17).

En este sentido, la ST señala que la implementación del Capítulo Étnico se ha dado en correspondencia parcial y con retrasos con respecto a lo establecido en el A.F. Además, la implementación ha generado inconformidades por parte de la IEANPE, en cuanto a la financiación. La ST considera como oportunidades de mejoramiento: avanzar en la construcción del plan de trabajo para incluir el Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Derechos Humanos; adelantar la verificación que debe hacer la CSIVI sobre la implementación del Capítulo Étnico del A.F.; e incluir un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz, con el fin de poder hacer un seguimiento más detallado a la implementación de este enfoque.

1.6. Oportunidades de mejoramiento

Mecanismos de implementación y verificación

- Llevar a cabo, por parte de la CSIVI, la revisión anual de las metas e indicadores del PMI para actualizar y ajustar la planeación, en caso de que sea necesario, con el fin de que esté en correspondencia con los cambios territoriales, presupuestales e institucionales que enfrenta la implementación del A.F.
- Cargar las 31 fichas técnicas de los indicadores que todavía están pendientes en el SIPO, con el fin de reforzar y hacerle un seguimiento preciso a su cumplimiento y desarrollo.
- Revisar las fichas de indicadores del SIPO en aquellos casos en que se presenten avances de programas y políticas de Gobierno en concordancia con el Acuerdo, pero que no representan un cumplimiento explícito del mismo, como en los casos de la política en contra del consumo de drogas ilícitas o los programas de prevención del consumo de drogas ilícitas.
- Presentar la información pertinente que permita verificar si el Acompañamiento Internacional ha sido uniforme y si ha sido incorporado en la gestión de la implementación del A.F. de forma activa.
- Aprobar los puntos geográficos para instalar las cuatro emisoras de paz que hacen falta, con el fin de continuar con la pedagogía necesaria sobre la implementación del A.F.
- Mejorar la operación del y Órgano Colegiado de Administración y Decisión que asigna los recursos para proyectos de desarrollo con cargo a fuentes de regalías (OCAD-PAZ), de forma que no existan obstáculos discrecionales no justificados en los proyectos de desarrollo o una asignación inequitativa, asegurando que la representación institucional de los órganos de control y de gobierno, decidan con base en criterios objetivos asociados a los proyectos, a su potencial beneficio y a costos asociados.
- Mejorar la oferta de capacidades para la formulación de proyectos para su gestión ante las fuentes de financiamiento y para su monitoreo y evaluación, de manera que se pueda detectar los obstáculos discrecionales y se anulen las oportunidades que crean riesgos de desviación y apropiación de recursos por agentes privados.
- Fortalecer la capacidad de los municipios en subregiones PDET para la estructuración y gestión de proyectos financiables con recursos de regalías.

Implementación normativa

- Dar trámite a una agenda legislativa para impulsar aquellos proyectos legislativos que se encuentran pendientes desde el primer año de implementación del A.F.
- La ST señala la importancia de tramitar las reformas de la Ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, que habilitan recursos del SGP y transfieren financiación a las entidades territoriales debido a que estas son una prioridad normativa del A.F (6.1.2) y por tanto, debían expedirse durante el primer año de implementación.
- Puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (4.2.1.2) encaminado a fortalecer la atención de las personas consumidoras de drogas, que incluyan, además, enfoques diferenciales.

Financiación

- Hacer la planeación del siguiente Plan Nacional de Desarrollo y del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, en concordancia con la distribución de recursos establecida en el PMI, para así mejorar la eficiencia de los recursos programados y evitar rezagos en la implementación.
- Revisar los criterios bajo los cuales se reporta en el trazador de paz los proyectos correspondientes a la implementación del A.F para evitar que se reporten proyectos que pertenecen a la oferta usual del Gobierno, sin que sea claro su aporte al A.F.
- Incluir un marcador en el SIIF Nación para el seguimiento a los recursos de la implementación, así como lo han señalado diferentes documentos del Conpes¹⁴¹.
- Hacer una revisión a los criterios utilizados para la distribución y la focalización resultante de los recursos aprobados por medio del OCAD Paz.
- Dinamizar la participación de la cooperación a través de nuevos mecanismos de financiación.

Enfoque Étnico

- Avanzar en la construcción del plan de trabajo para incluir el Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Adelantar la verificación que debe hacer la CSIVI sobre la implementación del Capítulo Étnico del A.F.

¹⁴¹ El Conpes 3867 de 2016 y el 3932 de 2018.

- Incluir un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz, con el fin de poder hacer un seguimiento más detallado a la implementación de este enfoque.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 01 de 2016 [Congreso de la República]. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. 7 de julio de 2016.

Acto Legislativo 04 de 2017 [Congreso de la República]. (8 de septiembre de 2017). Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html

Blu Radio. (29 de junio 2022a). Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos del Ocad Paz. <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>

Blu Radio. (5 de julio de 2022b). "No tenemos actuaciones incorrectas comprobadas, solo denuncias": directora del DNP sobre OCAD-Paz. <https://www.bluradio.com/nacion/no-tenemos-actuaciones-incorrectas-comprobadas-solo-denuncias-directora-del-dnp-sobre-ocad-paz-pr30>

Cancillería de Colombia. (13 de octubre de 2022). Vicepresidente-Canciller firmó el octavo protocolo de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la OEA <https://www.cancilleria.gov.co/vicepresidente-canciller-firmo-octavo-protocolo-mision-acompanamiento-proceso-paz-oea>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (4 de febrero de 2022). Nuevo avance en el cumplimiento de la implementación La CSIVI Aprueba 4 nuevas frecuencias para funcionamiento de emisoras de paz. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1915/nuevo-avance-en-el-cumplimiento-de-la-implementacion-la-csivi-aprueba-4-nuevas-frecuencias-para-funcionamiento-de-emisoras-de-paz/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (abril del 2022). Informe de resultados de Paz con Legalidad. Agosto 2018 - Abril 2022. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=847>

Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización. (07/2022a). Respuesta CPEC.

Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización. (07/2022b). Respuesta CPEC a la ST.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (29 de octubre de 2021). Resolución 2603 de 2021. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_211029_colombia_res._2603.pdf

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (28 de marzo de 2022). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2229476.pdf>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2021). Documentos. <https://colombia.unmissions.org/documentos>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (30 de junio de 2022). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>

Contraloría General de la República (marzo de 2021a). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/cuatrienio-2018-2022/legislatura-2021-2022/informes-y-publicaciones-1/4816-quinto-informe-de-seguimiento-politicas-posconflicto/file>

Contraloría General de la República (noviembre de 2021b). Informe sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva presupuestal: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/009.+Informe+sobre+la+transversalizaci%C3%B3n+del+enfoque+de+g%C3%A9nero+en+el+Acuerdo+de+Paz.+2021.pdf>

CSIVI-Comunes. [@CsiviComunes]. (17 de mayo de 2022). “Se suman a la imposibilidad de realizar las sesiones causadas por designaciones que viene realizando el gobierno en su último periodo relacionadas con la renuncia del Alto Consejero para la Estabilización @EmilioJArchila por la que se canceló en abril, un día antes del encuentro”. <https://twitter.com/CsiviComunes/status/1526640176910450688>

CSIVI-Comunes. [@CsiviComunes]. (17 de mayo de 2022). “A horas de llevarse a cabo el segundo encuentro de año y ante el reciente nombramiento de #JuanCamiloRestrepo quien era @ComisionadoPaz como alcalde encargado de Medellín, y sin nombramiento de nuevo Alto Comisionado el encuentro vuelve a estar en riesgo”. <https://twitter.com/CsiviComunes/status/1526640178776915969>

CSIVI-Comunes. [@CsiviComunes]. (19 de mayo de 2022). “Ayer se llevó a cabo la reunión de #CSIVI junto con el componente del Gobierno @CsiviPaz, la @EmbacubaCol, @NoruegaenCOL y @CGRuizMassieu. También contó con la participación de las embajadas de @UKinColombia, @EmbaMexCol, @France_Colombia,@EmbAlemaniaCOL”.

[https://twitter.com/search?f=live&q=\(sesión%2C%20OR%20gobierno%2C%20OR%20comisión\)%20\(%23CSIVI\)%20\(from%3ACsiviComunes\)&src=typed_query](https://twitter.com/search?f=live&q=(sesión%2C%20OR%20gobierno%2C%20OR%20comisión)%20(%23CSIVI)%20(from%3ACsiviComunes)&src=typed_query)

Decreto 317 de 2021 [Presidencia de la República]. (30 de marzo de 2021). Por el cual se cierra el presupuesto de la vigencia 2019-2020 y se adiciona el presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo

2017

–

2018.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161166>

Decreto 706 de 2021 [Presidencia de la República]. Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. 28 de junio de 2021.

Decreto 720 de 2022 [Presidencia de la República]. Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. 10 de mayo de 2022.

Decreto 1208 de 2022 [Presidencia de la República]. (18 de julio de 2022). Por el cual se reglamenta el párrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los párrafos 3 y 4 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al párrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un párrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el párrafo 7 al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los párrafos 4 y 5 al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte

6 del Libro 1, el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 2 y 3 al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201208%20DEL%2018%20DE%20JULIO%20DE%202022.pdf>

Del Capitolio al Territorio. (2022). Los ajustes normativos para la implementación. <https://delcapitolioalterritorio.com/wp-content/uploads/2022/05/Informe-legislativo-Abril-Mayo-enviar.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (07/2022). Respuesta del DNP a la ST.

Departamento Nacional de Planeación (2022). ACTA No. 51. <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=YtPogDOMZ4g%3d&tabid=453>

Departamento Nacional de Planeación (2022). ACTA No. 53. <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=esWOXL-QHf8%3d&tabid=453>

El Espectador. (6 de marzo de 2022a). En cuatro años, el Congreso solo ha tramitado cinco normas del Acuerdo de Paz. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/durante-el-gobierno-duque-el-congreso-solo-ha-tramitado-cinco-normas-del-acuerdo-de-paz/>

El Espectador. (23 de febrero de 2022). Colombia+20 y las emisoras de paz lanzan Onda pacífica. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/colombia20-trabajara-con-las-emisoras-de-paz/>

El Tiempo (11 de julio de 2022). ‘Aún no hay nada comprobado, pero acompañamos investigación’: directora DNP. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/recursos-de-la-paz-directora-dnp-habla-de-denuncias-sobre-irregularidades-686216>

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. <https://www.forointeretnico.com.co/wp-content/uploads/Informe-IANPE-2022-24-01-22-VER1-1.pdf>

Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 [Congreso de la República]. (29 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria

- estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>
- Ley 1955 de 2019 [Congreso de la República]. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Ley 2056 de 2020 [Congreso de la República]. (30 de septiembre de 2020). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- Ley 2072 de 2020 [Congreso de la República]. (31 de diciembre de 2020). Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre del 2022.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202072%20DE%2031%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>
- Ley 2155 de 2021 [Congreso de la República]. (14 de septiembre de 2021). Por medio, de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202155%20DE%2014%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>
- Marco Fiscal de Mediano Plazo. (21 de junio de 2017).
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070560%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- No enreden la paz (julio de 2022). No enreden la paz Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz Julio 2022.
<https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- OACNUDH. (marzo de 2022). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2021.
https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2021/

- OXI consultoría. (2022). ¿Quiénes somos?.
<https://www.obrasimpuestos.com/quienes-somos/>
- Plan Marco de Implementación. (2017).
[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)
- Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022. (2019).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (septiembre de 2020). Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- RTVC.(23 de febrero de 2022). Emisora de paz de Mesetas (Meta), la apuesta por construir desde territorio.
<https://www.radionacional.co/actualidad/paz/nueva-emisora-de-paz-en-mesetas-meta-lanzamiento>
- SIIPO. (2022). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VBHycawSZwAbcYqPrq57>
- SIIPO. (31 de marzo de 2022). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/W0ngMqwSegnct6dj>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo Final de Paz. (Octubre de 2021a). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo Final de Paz. (Junio de 2021b). Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo Final de Paz. (Abril de 2022). Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en las 16 zonas PDET. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Socialización de logros Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 22 de julio del 2022.

ANEXOS

Anexo 1: 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.
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país (Art. 3.1. Resolución 464 de 2017 MinAgricultura).
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.
ADN	Áreas de Desarrollo Naranja	Espacios geográficos que se delimitan y reconocen mediante decisiones administrativas de la entidad territorial o instrumentos de ordenamiento territorial. Su propósito es integrar artistas, creadores, emprendedores infraestructuras y equipamientos culturales.
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.).
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental	Las áreas de interés ambiental son parte del ordenamiento rural, la conservación y la protección de los recursos naturales. En ellas se identifican ecosistemas sensibles y estratégicos identificados en el ámbito local, regional, nacional, y/o internacional; áreas con prioridades de conservación contempladas por parte de Parques Nacionales Naturales de

		Colombia; áreas de reserva forestal definidas por la Ley 2 de 1959 y sus reglamentaciones; estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad, instrumentos de ordenamiento o planificación y áreas de reglamentación especial; entre otros.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Grupo armado organizado posdemovilización paramilitar
AGROSAVIA	Corporación colombiana de investigación agropecuaria	Entidad pública de participación mixta sin ánimo de lucro, de carácter científico y técnico cuyo propósito es trabajar en la generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, entre otras.
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.
ASCSUCOR	Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba	Organización social para la formación y reivindicación de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los campesinos; promoviendo los DDHH y la vida digna de las comunidades rurales.
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.).
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 SIVJNR 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.
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.

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
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.
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.
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.

CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de Representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Departamento encargado de planear, implementar y evaluar procesos rigurosos de producción y comunicación de información estadística a nivel nacional, que cumplan con estándares internacionales (DANE,s.f.)
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.
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Dirección encargada de la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Por medio del Decreto 2107 de 2019, quedó adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio.
ECOMUN	Economías Sociales del Común	Organización 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
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	Fondo por unidades con el objetivo de aprovisionar los recursos necesario para cubrir el pasivo pensional.
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.
GRAI	Grupo de Análisis de la Información	<p>Fue creado a través del Acuerdo OG 004 del 5 de febrero de 2018 del Órgano de Gobierno y sus funciones fueron precisadas en el Artículo 71 del Reglamento General (Acuerdo 001 SP del 9 de marzo de 2018 de la Sala Plena). La función principal del GRAI es recolectar, sistematizar y contrastar información de diversas fuentes a fin de proveer las diferentes Salas y Secciones de la JEP, según sus necesidades, documentos e insumos analíticos acerca de los contextos, organizaciones y redes armadas, patrones y prácticas de interacción de estas en el marco del conflicto armado, así como apoyar a la jurisdicción con la gestión de la información y los análisis necesarios para la aplicación de los elementos restaurativos de la justicia especial para la paz con enfoque territorial, étnico, diferencial y de género.</p>
HRU	Hoja de Ruta Única	<p>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</p>
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario	<p>Es una corporación con personería jurídica, sin ánimo de lucro, creada a partir del Decreto 1562 de 1962 para promover, coordinar y realizar investigación, enseñanza y extensión agropecuaria, entre otras actividades.</p>
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos	<p>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.</p>

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.
JEI	Jurisdicción Especial Indígena	La jurisdicción especial indígena es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres (Art. 246 de la Constitución de 1991).
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 (SIVJNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	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 anti manipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos	Es una misión política y técnica que desde 2004 acompaña los esfuerzos de paz del Estado y al pueblo colombiano, directamente en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno, la criminalidad y la inequidad.
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.
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.
MGA	Metodología General para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública	Permite generar informes de todo el proyecto, incluido el flujo de caja, flujo económico, evaluación financiera y la ficha EBI.
MilVíctimas	Corporación	Es una entidad sin ánimo de lucro, autónoma de naturaleza altruista que promueve el respeto y la

	MilVíctimas	garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de las militares víctimas del conflicto armado, mediante un equipo humano comprometido y con espíritu social (MilVíctimas, s.f.).
MOE	Misión de Observación Electoral	Plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de diversas actividades que tienen como fundamento su independencia.
MPC	Mesa Permanente de Concertación	Entidad pública especial, con participación de la comunidad indígena, que tiene funciones de concertación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
MSE	Munición sin Explotar	“Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explosionar” (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)
MVTC	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Institución que contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país
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.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver

		con la defensa de los líderes.
Pares	Fundación Paz y Reconciliación	La Fundación Pares tiene como misión la transformación del territorio y las instituciones del país a través de la generación de conocimiento cualificado mediante la investigación de la realidad nacional y local; entre otros (Fundación Pares, s.f.).
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.
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).
REG	Restos Explosivos de Guerra	“Artefactos sin estallar y los artefactos explosivos abandonados” (Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V) (CCW.P. V), 2003).
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.
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.
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.
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.
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.

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.
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras	Es un aporte estatal no reembolsable, que puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra, entendida ésta como una UAF, y/o el valor total o parcial de los requerimientos financieros para el establecimiento de un proyecto productivo.
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera	Permite a la Nación consolidar la información financiera de las entidades que conforman el PGN y ejerce el control de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades pertenecientes a la administración central y descentralizada.
SIIPO	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.
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.
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión soporte en el sector agropecuario colombiano.

ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.
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.
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJRN. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas

		por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
UEI	Unidad Especial de Investigación	Unidad de investigación creada por la Fiscalía, cuyo objetivo era enfrentar y darles 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. ^[56] 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.
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.
VIP	Vivienda de Interés Prioritario	Vivienda de interés social cuyo valor máximo es de 70 SMLMV
VIS	Vivienda de Interés Social	Aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico y arquitectónico cuyo valor máximo es de 135 SMLMV
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.

ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto 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.
-------	---	---

ANEXOS PUNTO 2

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	Fundación Igualdad Social
6. Chocó	James Hemenegildo Mosquera	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 Advinicual	Consejo Comunitario del Río Naya
10. Pacífico Nariñense	Gerson Lisímaco Montaña	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur
11. Putumayo	Jhon Fredi Valencia Caicedo	Consejo Comunitario los Andes
12. Sierra Nevada	Jorge Rodrigo Tovar	Asociación Paz es Vida
13. Sur de Bolívar	Juan Carlos Vargas Soler	Asociación de Productores de Cacao
14. Sur de Córdoba	Leonor 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