

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

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



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

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



Director CINEP/PPP: Martha Lucía
Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Luis Guillermo Guerrero Guevara
Asesor para la coordinación equipo CINEP

Manuela Cifuentes Murillo
Profesional de apoyo a la coordinación

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

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

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

CERAC

Investigación
Lina Asprilla

Catalina Montañez

Karol Helena Páez

Jorge Restrepo

Andrés Palencia

Alejandra Robledo

Asistencia de investigación

David Correal

Ana Cristina Restrepo

Valeria Vargas

Kevin Hernández

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

Octubre 2021

Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



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

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. Reforma Rural Integral.....	3
2. Participación Política y ampliación de la democracia	6
3. Fin del Conflicto	10
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.....	13
5. SIVJRNR	16
6. Implementación, verificación y refrendación	20
7. Análisis de la implementación en las tres subregiones PDET	23
INFORME DE IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 – REFORMA RURAL INTEGRAL..	35
1. Acceso y uso adecuado de la tierra.....	36
2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–	56
3. Compromiso: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.....	66
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 – PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ.....	78
1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del A.F.....	78
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	85
3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable.....	90
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 — FIN DEL CONFLICTO	103
1. Contexto	103
2. Análisis temático	106
2.1 Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo —CFHBD—.....	106
2.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	122
2.3 Garantías de seguridad	139
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 — SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	166
1. Contexto	167
2. Análisis temático	169
2.1 Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	169

2.2 Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	198
2.3 Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.....	202
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 – ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.....	220
1. Contexto	220
2. Equilibrio entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables.....	221
3. Verdad	230
4. Justicia	253
5. Reparación Integral a la Víctimas del Conflicto Armado	271
6. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos	287
7. Conclusiones.....	293
INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 — IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN	314
1. Contexto	314
2. Análisis temático	315
2.1 Mecanismos de impulso a la verificación.....	315
2.2. Prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10)	325
2.3 Financiación del A.F.....	341
INFORME TERRITORIAL	362
INFORME TERRITORIAL PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL	362
1. Introducción.....	362
2. Subregión Catatumbo	362
3. Subregión Pacífico Medio	371
4. Subregión de Sur de Córdoba.....	378
INFORME TERRITORIAL PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	387
1. Introducción.....	387
2. Subregión Sur de Córdoba	387
3. Subregión Pacífico Medio	391
4. Subregión Catatumbo	396
INFORME TERRITORIAL PUNTO 3:	403

1. Subregión Pacífico Medio	403
2. Subregión Catatumbo	406
3. Subregión Sur de Córdoba	409
INFORME TERRITORIAL PUNTO 4:	413
1. Subregión Pacífico Medio	414
2. Subregión Catatumbo	425
3. Subregión Sur de Córdoba	432
INFORME TERRITORIAL PUNTO 5: ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	438
1. Subregión de Catatumbo	439
2. Subregión de Catatumbo	451
3. Subregión Pacífico Medio	461
BIBLIOGRAFÍA	474
INFORME TERRITORIAL PUNTO 6	481
1. Subregión Pacífico Medio	485
2. Subregión Catatumbo	485
3. Subregión Sur de Córdoba	486
ANEXOS	489
ANEXOS GENERALES	490
ANEXOS PUNTO 1	525
ANEXOS PUNTO 2	532
ANEXOS PUNTO 3	536
ANEXOS PUNTO 5	541

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

Resumen Ejecutivo

Presentación

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz –A.F.– firmado entre el Gobierno y las FARC, desde 2017 CERAC y CINEP han venido desempeñando la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– para hacer seguimiento a los compromisos del A.F. (numeral 6.3.2) mediante “el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”.

Este mandato está previsto hasta octubre de 2021, momento en el que se habrán publicado 10 informes sobre la Implementación de los seis puntos del A.F., seis informes sobre la implementación del Enfoque de Género y tres informes sobre la implementación del Enfoque Étnico. En todos sus informes, la ST verifica los compromisos establecidos en el A.F. y analiza los avances, dificultades y retrasos en la implementación y su correspondencia con lo establecido en el mismo.

En atención a lo acordado la ST pone a disposición pública este Décimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz en los seis puntos del Acuerdo y, como en los anteriores, se incluye la verificación de la implementación en tres territorios PDET seleccionados: Sur de Córdoba, Pacífico Medio y Catatumbo.

El cumplimiento de este mandato ha sido posible por la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Análisis Temático

Cercanos a cumplir el primer lustro desde la firma del A.F, la ST consideró de interés para este 10º. Informe realizar un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo, con el fin de identificar los principales logros, destacar su relevancia, identificar los mecanismos para preservarlos y hacer explícitos los posibles riesgos y afectaciones que se derivarían de no cuidar su sostenibilidad, no avanzar en la consolidación de aquellos logros que aún son parciales, así como de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera.

En esta mirada retrospectiva la ST identifica por lo menos tres sucesos de distinta índole que han tenido efecto en la implementación. El primero, el cambio de

gobierno en 2018 y la asunción del partido político que se había opuesto abiertamente a la firma del Acuerdo. El segundo, el advenimiento inesperado de la pandemia causada por el SARS-CoV-2, con grandes repercusiones vigentes no solo sobre el A.F. sino sobre la vida de la población que se ha visto afectada en materia de salud y de recursos económicos y que se traducen, por lo menos, en un gran aumento de la pobreza, el desempleo y la caída de la producción a nivel global y nacional. El tercero, el desarrollo del Paro Nacional convocado en abril de 2021 por el Comité Nacional del Paro para protestar por las políticas económicas y sociales del actual gobierno. Este paro contó con una amplia participación social y promovió las demandas de distintos sectores sobre asuntos de interés general, tales como: la atención en salud, el acceso a la educación, la reforma tributaria, e incluso la implementación integral del A.F., entre otros.

Este último suceso dio lugar a una importante expresión de diversos sectores y organismos internacionales en razón a que, pese a que las protestas se desarrollaron de forma pacífica, algunos excesos en el uso de la violencia, especialmente por parte de la Fuerza Pública, generaron serias consecuencias en el aumento de graves violaciones a los Derechos Humanos en varias ciudades del país. Por su parte, el Gobierno nacional intentó entablar conversaciones con el Comité Nacional del Paro sin lograr una solución negociada, y por ello los dirigentes de este optaron por acudir al legislativo mediante proyectos de ley que atiendan las demandas.

Por su parte, sectores afines al Acuerdo de paz aseguraron que la crisis que enfrenta el país se debe en parte a la falta de voluntad del gobierno para avanzar correctamente en la implementación del Acuerdo final (El Espectador, 2021). Al respecto, el expresidente del Gobierno español Felipe González alertó, en respaldo a la implementación del Acuerdo de Paz, que *“lo que más me preocupa es que ahora el discurso trata de mostrar que lo que está pasando hoy en Colombia es consecuencia de unos malos acuerdos de paz, no de una mala política en relación con los acuerdos de paz”* (RCN Radio, 2021).

Esta ST considera que es imprescindible que se acelere la implementación del acuerdo de paz de forma integral, especialmente, en los compromisos más rezagados para lograr los grandes retos de terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera.

1. Reforma Rural Integral

El compromiso central de este punto es la transformación estructural del campo, en busca de una mayor equidad y para promover el desarrollo de las regiones más alejadas, retrasadas y afectadas por el largo conflicto interno del país.

La Reforma Rural Integral –RRI– comprende un conjunto de medidas articuladas de corto, mediano y largo plazo que buscan promover el acceso y la formalización de las tierras rurales, aumentar la seguridad jurídica de la tenencia, contribuir a la resolución pacífica de los conflictos rurales, promover la productividad en el campo y cerrar brechas entre la población urbana y rural en materia de acceso a bienes y servicios, con prioridad en subregiones fuertemente golpeadas por el abandono y la violencia.

La tierra ha sido y continúa siendo una fuente de poder político y económico con enormes dificultades para su acceso y formalización. Estas dificultades han limitado el desarrollo del campo, la producción agrícola y también han alimentado muchas de las violencias y expresiones armadas en el país.

Por lo anterior, el primero y principal tema estratégico en este punto es el **acceso y uso adecuado de la tierra**, en el que se destacan tres logros: (i) conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita, (ii) definición de mecanismos de formalización y actuación por oferta, (iii) inicio del Catastro Multipropósito.

El segundo tema estratégico es el de los **Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial** –PDET–, en el que se destaca la aprobación e inicio de la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con un importante proceso participativo.

El tercer tema estratégico son los **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral** –PNRRI–, en el que se señala como logro parcial la expedición de 10 de los 16 planes previstos por el A.F.

En relación con los compromisos sobre *Acceso y uso de la tierra*, **la constitución del Fondo de Tierras** tiene como objetivo que los habitantes del campo que no tienen tierra o la tienen de forma insuficiente, puedan acceder a esta. Constituye un logro parcial, pues la distribución de tierras a través de este mecanismo todavía es muy baja. Hasta el 30 de junio de 2021, última cifra disponible, la ANT reporta el ingreso al Fondo de Tierras de 14.751 predios con un área de 1.385.066 hectáreas. Esto corresponde al 46,2% de los 3.000.000 de ha previstas en el A.F. para su distribución, de las cuales se ha entregado en 52 meses el 7,8%, esto es 4.521 ha por mes. A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado. Adicionalmente, es muy bajo el porcentaje de

predios ingresados al Fondo que cuenta con la debida caracterización que determine si pueden o no ser objeto de adjudicación. A esto se agrega que otros instrumentos previstos por el A.F. para promover el acceso, como los subsidios y créditos para compra de tierras, presentan mínimos resultados. La ST recomienda aumentar el número de predios haciendo uso de todas las fuentes establecidas en el A.F., por ejemplo, a través de la compra directa y los subsidios y caracterizar los predios que actualmente hacen parte del Fondo para avanzar aceleradamente en su adjudicación con el fin mejorar el acceso y disminuir la concentración de las tierras rurales.

En cuanto al compromiso de **formalización de tierras**, se destaca el procedimiento de formalización por oferta a partir del Decreto Ley 902 de 2017, que potencialmente permite un mayor alcance en cobertura territorial. Sin embargo, no se ha adoptado el Plan Masivo de Formalización, no se ha creado la Jurisdicción Agraria y no hay avances en la constitución de Zonas de Reserva Campesina –ZRC–, todas, medidas que contribuyen a alcanzar mayor seguridad jurídica de las tierras rurales. El Decreto Ley estableció un procedimiento único administrativo para la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición sobre inmuebles rurales de naturaleza privada que no hayan sido objeto de despojo, estableció un procedimiento para implementar Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, con prioridad en subregiones PDET, en aquellas en las que se desarrolla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– y en ZRC, y creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como instrumento de identificación y priorización de beneficiarios. Pero su aplicación es incipiente en todos los campos. Para la ST es necesario aprobar e iniciar de forma inmediata el Plan Nacional de Formalización, crear la Jurisdicción Agraria y avanzar en la elaboración de los POSPR en un mayor número de municipios y en la implementación del RESO para contribuir a la resolución pacífica de conflictos y a la seguridad jurídica de la tenencia.

En relación con el compromiso del **Catastro Multipropósito** –CM– se resalta su inicio y la actualización de 47 municipios entre 2017 y 2020 y la priorización de otros 143, de los cuales 74 son municipios de los PDET. Al momento, solamente en cuatro municipios PDET (Segovia, Guapi, La Jagua de Ibirico y Ovejas) han realizado el catastro y el área total representa el 5,4% del total. Así, aún se está lejos de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación –PMI– y en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 –PND–. A juicio de la ST es necesario acelerar la implementación del CM, por lo menos en los 143 municipios priorizados (74 de ellos PDET) y buscar disminuir la alta dependencia de recursos de la banca multilateral y de la cooperación internacional.

La lentitud en el desarrollo del CM además de llevar a que no se cumpla la meta del Acuerdo, tampoco permitirá que se logre para 2022 tener 650 municipios con catastro actualizado, entre ellos los 170 municipios PDET. Adicionalmente, dado que la normatividad define que el catastro se desactualiza cada cinco años, se corre el riesgo de que en 2023, los municipios cuya actualización se realizó en 2017, estén de nuevo rezagados.

Los **PDET** son una de las principales medidas para el desarrollo del enfoque territorial del A.F. Por un lado, representan el inicio de un proceso de transformación estructural del campo, con prioridad en las regiones más urgidas de las medidas de la RRI, a través de procesos que conduzcan a cambios sociales, institucionales y productivos, al cierre de brechas sociales y territoriales, a mayores inversiones públicas concertadas con comunidades y organizaciones y a la promoción de una mejor participación de estas. Son una oportunidad para la reparación territorial y de grupos y personas víctimas del conflicto.

Los avances más relevantes son el proceso de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con una alta participación comunitaria y la elaboración de las Hojas de Ruta Única –HRU– como mecanismo que organiza la implementación y la estructuración y aprobación de proyectos, en todo caso con desbalance entre subregiones. No obstante, las comunidades perciben una disminución en la participación y el porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa es bajo. Entre agosto de 2018 y febrero de 2019 se publicaron los 16 PATR que cuentan con un pequeño diagnóstico subregional, una visión territorial, objetivos e iniciativas (32.808 del nivel municipal y subregional) distribuidas en ocho pilares y un presupuesto indicativo. Por su parte, ya se han publicado cinco HRU: Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Putumayo y Montes de María (recientemente Chocó). La selección final de las iniciativas consideradas estratégicas muestra un desbalance entre pilares. El mayor número de iniciativas priorizado, para las cinco subregiones, es el de Reactivación económica y producción agropecuaria (30,85%) e Infraestructura y adecuación de tierras (15,81%), mientras que los pilares Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (1,53%) y Reconciliación, convivencia y construcción de paz (8,2%) y Salud Rural (5,98%), tienen un menor número de iniciativas. En esto, es relevante el problema que representan los retrasos en la implementación de las medidas de acceso a tierras y de los PNRRI, pues no ha permitido que las iniciativas tengan una correspondencia, se articulen y apalanquen con otras acciones de política pública.

Para la ST es indispensable fortalecer la participación comunitaria y las capacidades de la institucionalidad local en todas las fases de la implementación, y avanzar en la puesta en marcha de las iniciativas superando los desbalances entre pilares y entre subregiones. También se considera conveniente ampliar la cobertura geográfica de los PDET a otros municipios y subregiones que cumplen con los criterios establecidos por el A.F., priorizando zonas con continuidad geográfica con las que actualmente existen.

Finalmente, en relación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral – **PNRRI**– son 16 instrumentos establecidos en el A.F. para disminuir y erradicar la pobreza rural. Su principal meta es la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50% en un periodo de 15 años. En todo caso, se debe garantizar el máximo de esfuerzos de cumplimiento en los primeros cinco años desde la firma del A.F., es decir hasta noviembre de 2021.

A julio de 2021 se habían adoptado diez, tres estaban en cierre técnico y tres en formulación. Si bien su adopción es un logro relevante, según el A.F (6.1.10) la normativa necesaria para la implementación de la RRI tenía un plazo de 12 meses y siguiendo los indicadores del Plan Marco de Implementación –PMI–, la obligación de su expedición era 2018, hecho que sólo se cumplió en tres casos. Ello ha dificultado una implementación integral y la correspondencia entre las distintas medidas de la RRI, en especial en las subregiones PDET. De ahí, que esta ST reitere la necesidad de concluir la formulación y adopción de los Planes que faltan e implementar todos de forma articulada a nivel nacional.

2. Participación Política y ampliación de la democracia

El punto 2 establece medidas y mecanismos para lograr la apertura democrática, con el propósito de desarrollar canales institucionales que prioricen el diálogo, la mediación y resolución de conflictos sociales, y romper el vínculo entre las armas y política, lo cual ha sido una constante en la historia del país. El A.F. estableció tres temas estratégicos: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (2.1); mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (2.2) y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (2.3).

En este 10° Informe, siguiendo una mirada retrospectiva y prospectiva de la implementación de los compromisos del Acuerdo, a nivel general se advierten pocos avances en este punto, como lo ha señalado la ST en sus informes previos. Las

instancias y mecanismos que el A.F. estableció para conseguir una apertura democrática han tenido serias limitaciones en su implementación y ejecución, lo cual se ha visto acompañado de la creación de espacios e instancias paralelas por parte del Gobierno Nacional, las cuales se han enfocado en los mismos temas con visiones diferentes a lo acordado y con poca participación de la sociedad civil. A lo anterior se añaden los efectos de la pandemia y el confinamiento que han limitado algunos de los espacios de participación que se habían logrado establecer, este es el caso de los Consejos de Paz en sus distintos niveles.

En términos de Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política se evidencian varios avances normativos cuya materialización no ha sido homogénea. En lo que respecta a las medidas de garantías de seguridad, a pesar de la formulación normativa del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, se han presentado retrasos en su implementación y en su aplicación, algunas instancias del SISEP siguen sin materializarse y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– ha sido convocada en pocas ocasiones, lo cual es preocupante frente a la crisis de inseguridad que viene atravesando el país. Por otro lado, en cuanto a derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, se registra como avance significativo la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición, pues su funcionamiento a nivel nacional y local ha logrado dar un mayor dinamismo al sistema político, con miras a la apertura democrática para construir la paz.

En relación con el primer tema estratégico, los derechos y las garantías plenas para el ejercicio de la oposición, la ST destaca como principal logro la promulgación del Estatuto de la Oposición, pues a pesar de algunas dificultades ha aportado a la apertura del sistema político y a la participación política para la construcción de paz. No obstante, en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la ST no identifica ningún logro significativo, pues si bien hay avances normativos, persisten retrasos importantes en la implementación del SISEP y de otras instancias llamadas a actuar de forma coordinada. El SISEP no ha contado con los apoyos suficientes y se han visto desplazados por la priorización del Plan de Acción Oportuna –PAO–, factor que, en vez de aportar a la articulación de esfuerzos entre programas creados por el Acuerdo y programas de Gobierno, ha coadyuvado a la dispersión de medidas. El estado de implementación en términos de garantías de seguridad resulta preocupante por la crisis de seguridad que vienen atravesando varias zonas del país, condición que genera preocupación de cara a las jornadas electorales de 2022, ya que los índices de violencia tienden a deteriorarse en dichos contextos. Es importante recalcar que la preocupación en términos de garantías de

seguridad no se limita al punto dos del Acuerdo, este es un asunto transversal que incide en la implementación en su integralidad.

Frente a las medidas para promover mecanismos democráticos de participación ciudadana pese a que no se ha implementado todo lo pertinente, sí se ha logrado brindar espacios de participación a las comunidades en diferentes niveles para discutir temas relacionados con la paz, reconciliación y convivencia. Esto ha permitido una mayor participación de la ciudadanía en asuntos públicos ya que gracias al A.F las jornadas de protesta han sido mucho más difíciles de estigmatizar asociándose con expresiones ligadas al conflicto armado, y no como una expresión de la apertura democrática.

Es así como se evidencian unos acumulados normativos y prácticos que buscan brindar mayores garantías a la protesta social que hasta el momento de cierre de este informe no se percibe que hayan aumentado porque no hubo una mejora de las capacidades de diálogo y se priorizó el control de disturbios. Su desarrollo ha respondido en gran parte a las grandes movilizaciones sociales de los últimos años entre los cuales se destacan el denominado *21N de 2019*; las protestas en septiembre de 2020 en contra del abuso policial por el caso de Javier Ordoñez y los hechos de movilización en el marco del Paro Nacional desde el 28 de abril de 2021.

Algunos de los desarrollos normativos y prácticos han involucrado diferentes instituciones y miembros de la sociedad civil, el Decreto 003 de 2021 es reflejo de ello, que busca priorizar el diálogo, descalificar la estigmatización hacia las causas y personas que participen de la protesta y verificar los cursos y equipos de la Policía Nacional por parte del Ministerio Público y la Defensoría. Sumado a esto, se han diseñado espacios para la interlocución entre la ciudadanía y las autoridades respecto a la atención de la protesta social, además de promover el diálogo social y la resolución de conflictos. Ejemplo de esto es la Mesa Nacional de Garantías para la Manifestación Pacífica y el Sistema Nacional de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos.

Con relación al segundo tema estratégico, en lo concerniente al derecho a la protesta pacífica, se han dado grandes movilizaciones: el denominado *21N de 2019*, los hechos de septiembre de 2020 y el reciente Paro Nacional del 28 de abril. Estos eventos dieron cuenta de la falta de un marco normativo además de fallas sistemáticas por parte del Estado: estigmatización hacia las personas que participan, detención arbitraria y abuso de la fuerza a la hora de atenderlas. A partir de una sentencia de la Corte Suprema frente al tema, se dieron algunos desarrollos normativos que buscan aumentar las garantías para poder manifestarse, no obstante, aún no es claro cómo los espacios creados como la Mesa Nacional de

Garantías para la manifestación o el Sistema de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos contribuyen de manera efectiva a lograr mayores garantías.

Finalmente, respecto a las medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local, los Consejos de Paz en sus diferentes niveles han buscado convertirse en un órgano asesor de sus respectivas autoridades en la promoción de estrategias para la resolución de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, Paz Territorial y conformación de veedurías. Pese a esto, es importante advertir los riesgos en la continuación de estos espacios de participación desde el funcionamiento limitado que existe en algunos municipios: las dificultades presupuestales a mediano y largo plazo, el uso de un modelo común en los planes de acción sin entender las dinámicas propias presentes en cada uno de ellos y la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y sus funciones, dan lugar a que se les asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal o departamental, según corresponda.

En el tercer tema estratégico, hay dos logros que destacar: 1. La aprobación y reglamentación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– y 2. La creación y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz.

9

El incumplimiento de las CTEP era uno de los mayores retrasos en este punto; la falta de voluntad política y los problemas legislativos en su aprobación están entre las principales causas de su demora. Al ser tan reciente su aprobación aún quedan vacíos en la reglamentación administrativa necesaria para que la elección de sus miembros sea posible con miras a las elecciones de 2022. Aún si se completan dichos vacíos existen otros desafíos tales como la deficiencia en puestos de votación y cédulas en varios de los territorios de las CTEP, que se necesitan resolver para lograr una participación en igualdad de condiciones con garantías electorales y de seguridad. Por lo tanto, resulta importante que se avance con prontitud por parte de las autoridades electorales para contar con la reglamentación administrativamente necesaria y puedan ser elegidas en los próximos comicios de 2022. En este mismo sentido, la aprobación del nuevo Código Electoral contribuye a la apertura democrática, ya que permite que haya mayores facilidades para acceder al voto. Empero, esta ST advierte sobre algunos aspectos del mismo que pueden afectar la autonomía, transparencia y veedurías en las autoridades electorales.

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 10° informe, la ST realizó un balance en el cumplimiento de estos tres temas, al identificar la secuencia en su implementación, así como sus principales logros, riesgos y retos. En esta medida, a cinco años de la firma del A.F., la ST resalta que los tres puntos han alcanzado avances importantes en el cumplimiento de lo establecido, pero todos se enfrentan a riesgos para preservar lo alcanzado.

El principal logro en el marco del proceso de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas (3.1), fue la terminación definitiva del conflicto armado con la exguerrilla de las FARC de acuerdo con lo establecido en el A.F., terminación que representó tanto una mejora en las condiciones de seguridad en las zonas con histórica presencia de esta exguerrilla, como una contribución al ahorro de vidas perdidas en el marco del conflicto. Así mismo, el cumplimiento de este cese bilateral y definitivo también representó un hito histórico para el país, pues fue la primera vez que tal proceso se realizaba de forma exitosa con esta exguerrilla, y, además, logró contar con un mecanismo de monitoreo y verificación. Un segundo logro a destacar pese a los múltiples retrasos y cambios en la secuencia inicialmente establecida fue el cumplimiento total del proceso de Dejación de Armas, que dejó como resultado la entrega de un total de 8.994 armas que estaban en manos de la guerrilla; este material fue inhabilitado, destruido y destinado a la construcción de tres monumentos para la paz. Finalmente, el tercer logro a destacar fue la construcción de las ZVTN y su posterior transformación en los ahora, AETCR, hecho que ayudó a avanzar en la consolidación del proceso de reincorporación. Ahora bien, aunque la adecuación de estos espacios se enfrentó a innumerables dificultades y críticas por parte de los excombatientes, sin su puesta en marcha, no habría sido posible el cumplimiento total de la fase de reincorporación temprana en materia económica y social.

En este orden de ideas, la mayoría de los compromisos de este tema del Fin del Conflicto (3.1) ya están cumplidos, sin embargo, todavía hay compromisos pendientes por culminar. Entre estos se encuentran: la construcción del último monumento para la paz en La Habana, Cuba, que no presenta mayores avances a la fecha de este informe; y la finalización en la entrega de bienes y activos reportados por las FARC para la reparación a las víctimas, compromiso que presenta algunos avances y reporta controversias entre las partes frente a la entrega y monetización de los bienes, y en cuanto al plazo para su cumplimiento. El **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

principal reto en este tema es la falta de acuerdos entre las partes para avanzar en la entrega de bienes, dado que el proceso presenta atrasos ante las limitaciones jurídicas en materia de bienes inmuebles, y la falta de un patrimonio autónomo para su administración.

Frente al proceso de reincorporación en lo político, económico y social (3.2), la ST destaca el cumplimiento de la mayoría de los compromisos del A.F. en materia de reincorporación temprana. Este compromiso contempla la adopción de medidas de reincorporación política para la apertura democrática, así como la creación de una institucionalidad para la reincorporación (a nivel nacional y territorial), el dar garantías jurídicas para el tránsito a la legalidad, y la caracterización de la población excombatiente para la entrega de una serie de beneficios para una reincorporación social y económica sostenible. Dichos compromisos son: (i) la renta básica, que aún continúa entregándose a los excombatientes que están en la ruta de reincorporación económica y social; (ii) la asignación única de normalización; (iii) afiliación a seguridad social; y (iv) la adopción de una serie de programas sociales en materia de salud y educación.

En consecuencia de lo anterior, estos logros dan lugar a la fase de reincorporación en el mediano y largo plazo, que de acuerdo a lo señalado en el CONPES 3931 de 2018, que establece la “Política Nacional para la reincorporación social y económica de ex integrantes de las FARC-EP”, es la hoja de ruta para garantizar la sostenibilidad del proceso, ya que incluye una serie de compromisos en materia de acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos, a soluciones de vivienda, y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación. Al respecto, aunque la ST destaca los avances del Gobierno Nacional en el acceso a tierras para los excombatientes, mediante la adquisición de 1.552 hectáreas que representan 11 predios, la deficiencia de tierra sigue siendo uno de los principales retos para la sostenibilidad a mediano y largo plazo del proceso. Incluso, la puesta en marcha de la “estrategia de consolidación” de los 24 AETCR en donde habitan 2.626 excombatientes y sus familias, que incluye el acceso a vivienda en algunos espacios territoriales, es un logro por resaltar, sin embargo, este es un asunto que ha generado controversia entre las partes. Al respecto, las principales diferencias se centran frente al tipo de vivienda y los materiales de construcción, y el no encontrar puntos comunes para superarla y avanzar hacia la construcción y entrega de estas viviendas, representa un riesgo enorme para preservar los proyectos de vida creados a partir del tránsito a la vida civil de los excombatientes.

Finalmente, en materia de garantías de seguridad, la ST reconoce diferentes avances en la producción normativa, así como en la creación y entrada en

funcionamiento de la arquitectura institucional, y los compromisos establecidos para: (i) fortalecer la política e investigación criminal; (ii) brindar garantías para el partido Comunes; (iii) para los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias; y (iv) para proteger a las comunidades en los territorios.

El primer logro alcanzado fue la entrega de los Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales, y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección por parte del Gobierno a la JEP, en el marco del proceso de medidas cautelares que inició en 2020. Estos documentos representan compromisos fundamentales del A.F. para avanzar hacia la garantía de condiciones de seguridad necesarias para la implementación del A.F., además, son las hojas de ruta que guiarán el funcionamiento tanto de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, como de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, que respectivamente, servirán para la asignación de medidas de protección a excombatientes y miembros del Partido Comunes. El principal reto es que estos documentos puedan ser implementados por las instancias e instituciones con compromisos, y que los resultados efectivamente aporten al cumplimiento de los mandatos definidos en el A.F.; su no implementación representaría un riesgo para el funcionamiento integral del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

El segundo logro está en los avances en el esclarecimiento de casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, por parte de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Desde su entrada en funcionamiento hasta febrero de 2021, han sido esclarecidos el 49,17% de los homicidios de excombatientes, porcentaje que como lo ha señalado la ST en múltiples ocasiones, es superior al avance en otro tipo de homicidios en el país. Si bien su trabajo ha sido positivo en esta labor, persisten retos relacionados al poco avance y cumplimiento en el resto de funciones asignadas en el A.F., pues no lograr pasar del esclarecimiento a la judicialización y desmantelamiento de las organizaciones criminales, sería únicamente un cumplimiento parcial del compromiso establecido en el A.F., y no permitiría ni el esclarecimiento completo de los casos, ni alcanzar el objetivo de desmantelar estas organizaciones, que representan el principal obstáculo para la implementación del A.F.

Una de las organizaciones que constituyen la ST, CERAC ha registrado el asesinato de 291 excombatientes en proceso de reincorporación desde la firma del A.F (datos al 20 de septiembre de 2021), incluidas ocho mujeres. El 70% de los homicidios de excombatientes se han concentrado en las zonas PDET (204 de 291). Estas zonas tienen una alta concentración de presencia violenta entre grupos armados como el ELN, Clan del Golfo, Los Pelusos y grupos pos-FARC entre otros, que se disputan

el control de rentas criminales derivadas del narcotráfico, extorsión y la minería ilegal.

La situación de inseguridad para los excombatientes se ha materializado en los delitos de homicidios, amenazas, tentativas de homicidio y desapariciones forzadas, lo que representa un riesgo para el proceso de reincorporación en el corto, mediano y largo plazo. No garantizar la protección de los excombatientes impacta la implementación del A.F., y representa un riesgo para la consolidación del tránsito a la vida civil ante la posibilidad de que puedan desertar del proceso o prefieran regresar a la clandestinidad.

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 y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo** con participación de las comunidades, los principales logros tras cinco años de implementación del A.F. se concentran en: (i) el cumplimiento del 98% del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias que suscribieron acuerdos individuales del PNIS; y (ii) en la generación de oportunidades laborales para recolectores y recolectoras quienes fueron empleados en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y mejoramiento ambiental, con garantías laborales de afiliación al Sistema General de Seguridad Social. Además, los recolectores iniciaron cursos de formación técnica a través del SENA para el desarrollo de nuevas competencias laborales y capacidades para el desempeño de nuevos oficios y; (iii) en los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, y Asistencia técnica del PAI familiar.

Para preservar lo alcanzado hasta el momento en materia de sustitución, la ST resalta la importancia de superar los retrasos registrados en los compromisos del PAI comunitario que comenzaron con un rezago de tres años y a la fecha, no tienen

avances significativos. La ST también resalta que es importante culminar la totalidad de los compromisos del PAI familiar, acelerando la elaboración de los proyectos productivos y de autosostenimiento para evitar que cuando cesen los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata, las familias queden en situación de vulnerabilidad por la caída en sus ingresos y consideren la resiembra. Por otro lado, la ST identifica la necesidad de acelerar la implementación de los PISDA, los cuales se formularon tres años después de la firma del Acuerdo Final y solo han comenzado su implementación en ocho de 52 municipios que conforman el PNIS.

Por otro lado, persisten los riesgos de seguridad en los municipios PNIS, lo que, a criterio de esta ST, obstaculiza las labores de sustitución y verificación de los cultivos, pues pone en riesgo la vida de los involucrados con el PNIS, ya sean líderes que lo promuevan, técnicos de apoyo al programa o beneficiarios. Además, este aspecto que retrasa la verificación del levantamiento de los cultivos puede poner en situación de inseguridad económica y alimentaria a las familias inscritas, ya que algunos de los beneficios del PNIS a los que tienen derecho, son secuenciales y dependen de la verificación del levantamiento. Así mismo, otro retraso que esta ST identifica como un riesgo, ya que pone en inseguridad jurídica a quienes se han acogido al PNIS, es el del tratamiento penal diferenciado para cultivadores, que, a la fecha, no se ha establecido a pesar de los diversos esfuerzos legales que se han tramitado. Finalmente, también es prioritario para la ST que se transversalice el enfoque de género del PNIS, ya que el protocolo para hacerlo fue desarrollado hasta el 2021 (cuatro años después del comienzo del PNIS), por lo que el alcance a esta fecha será reducido.

Por otra parte, los principales logros y avances en los compromisos asociados a la **prevención del consumo de drogas ilícitas e intervención integral** de los consumidores, estuvieron relacionados con la revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3) con la puesta en marcha de la Política Nacional de Salud Mental (2018), orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas, y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019). No obstante, la ST identificó que la expedición de estas políticas no son acciones suficientes para cumplir con lo estipulado en el A.F., debido a que estas no incluyen focalización etaria, por sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica, además, para su realización no fue creada la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, entre otros, como lo establece el A.F.

En este orden de ideas, para preservar lo alcanzado hasta el momento, es prioritario para la ST que se avance en los siguientes compromisos rezagados: primero, prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras (A.F. 4.2.1.4), aprobando el documento de lineamientos para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género y LGBTI, que tiene más de dos años de retraso en su formulación según el PMI; y segundo, fortalecer el seguimiento a las acciones territoriales que se realicen en el marco de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Por último, la ST ve como un riesgo para la sostenibilidad de los avances y para el completo desarrollo de la implementación de este subtema, que a la fecha no se conozcan avances respecto a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas. 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.

Frente a la **Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**, a 5 años de la firma del A.F., la ST encontró que el principal logro para la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos es la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal que espera promover la alternatividad penal, como la disminución del uso de la detención preventiva y establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido con sus condenas. También se adelantó la formulación de un proyecto para el fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado.

La ST reconoce los avances en la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos con la participación del sector privado y que incluso tuvo incidencia internacional. Además de diversos esfuerzos internacionales como la Estrategia Subregional para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización.

Respecto a la **Acción Integral contra las minas antipersonal**, tras cinco años de la implementación del A.F. la ST reporta el logro en la descontaminación de este tipo de artefactos por cuenta de la cooperativa de excombatientes de las ex FARC-EP para el desminado humanitario 'Humanicemos DH' que entregó los primeros metros cuadrados intervenidos manualmente en el resguardo indígena El Cedrito, de la comunidad Embera Chamí. Sin embargo, la ST evidencia como principal

riesgo de implementación del A.F. el aumento en el número de víctimas, la posible expansión del uso de estos artefactos a nuevos territorios, y la persistencia de su instalación por parte de grupos armados.

5. SIVJNR

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR– está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, así como por las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado y los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos –DDHH–.

En este 10° informe la ST presenta un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación del Sistema, identificando sus principales logros y su relevancia, los mecanismos para preservarlos y los posibles riesgos y afectaciones a los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición en caso de detenerse el avance de estos logros o de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera. Es importante señalar que el SIVJNR continúa desarrollando su labor de manera sostenida a pesar de varios elementos de contexto como las restricciones sanitarias por la pandemia, las constantes violaciones a los DDHH en diversos territorios del país y los ataques permanentes al desarrollo e integridad de sus actividades por parte de los detractores del proceso de paz.

La implementación del SIVJNR se convierte en la oportunidad más robusta que ha tenido Colombia hasta el momento para avanzar en la realización de los derechos de las víctimas en el marco de un proceso de paz y la reincorporación a la vida civil de los miembros de la antigua guerrilla de las FARC, trascendiendo la mera dejación de armas (la paz negativa), avanzando hacia formas más democráticas en diversos ámbitos de la vida nacional (la paz positiva). En este sentido, la ST destaca como un logro central, el equilibrio obtenido mediante la creación de este modelo de justicia transicional entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables. Logro que requiere ser preservado manteniendo la estructura normativa e institucional de las tres nuevas entidades, la destinación de los recursos adecuados para su funcionamiento y el establecimiento de procesos armónicos de trabajo entre las entidades del Sistema y las demás entidades del Estado, con pleno reconocimiento de su autonomía e independencia.

Un tema estratégico es **el derecho a la verdad** sobre lo acaecido en el conflicto armado, lo cual es crucial para las víctimas, al conocer los factores de fondo que

causaron los hechos victimizantes, así como la aceptación de responsabilidades de quienes están comprometidos con ellos, coadyuvando así al avance de procesos de convivencia y reconciliación. Para el Estado y la sociedad, entender lo que posibilitó y alentó los altos grados de violencia, es un paso indispensable para comenzar a realizar los cambios estructurales y contextuales necesarios para evitar la repetición de los hechos violentos.

En el quehacer de la CEV, la ST destaca particularmente dos logros: la construcción y desarrollo de un proceso metodológico y social para el esclarecimiento de la verdad y la realización de acciones tendientes al reconocimiento individual y colectivo de responsabilidades por parte de actores del conflicto. Ello ha implicado el desarrollo de mecanismos de participación, trabajo territorial y diferencial, así como una estrategia de visibilización y colaboración con organizaciones sociales en todo el país. Se espera que estos esfuerzos de la CEV se vean materializados en el Informe Final y sus recomendaciones, los cuales serán publicados en el mes de junio de 2022 y socializados en los dos siguientes meses, fecha en la que se vence la extensión del mandato aprobado recientemente por la Corte Constitucional.

A juicio de la ST hay algunos aspectos que pueden incidir en el alcance del informe y que es necesario atender: i) contar a tiempo y en debida forma con toda la información solicitada por la CEV a las diferentes entidades del Estado para cumplir con su objetivo de esclarecimiento; ii) lograr un informe con el rigor requerido pero con medios muy didácticos para los diversos públicos, en particular, para las víctimas y las comunidades más afectadas por el conflicto armado, acompañado de una estrategia pedagógica que permita generar apropiación social e interés de la ciudadanía, más allá de los actores políticos centrales; iii) desarrollar adecuadamente las recomendaciones que expida la Comisión al término de su mandato, mediante la Comisión de Seguimiento prevista, con los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir el mandato; iv) incluir, en las recomendaciones ya identificadas temáticamente, las propuestas de reforma a las entidades y las políticas que generaron o permitieron la violencia, y contribuyan a la creación de estrategias para superar los factores estructurales y coyunturales que causaron o facilitaron el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado en el país.

Un asunto de la mayor importancia es evitar la instrumentalización de los resultados del informe en el contexto electoral o para alimentar el clima de violencia a la conveniencia de los diversos actores inmersos en ella.

El segundo tema estratégico es **el derecho a conocer el paradero de las personas dadas por desaparecidas** en el marco del conflicto, ya sea por

desaparición forzada, por secuestro de personas y de las que no se tuvo más conocimiento, también los combatientes regulares e irregulares a los que se les perdió el rastro (miembros de grupos que desaparecieron en medio de las hostilidades y personas menores de edad a quienes, tras unirse a grupos ilegales armados (reclutamiento ilícito), lo cual permite una visión más comprehensiva del fenómeno, de la profundidad y complejidad del daño causado.

A juicio de la ST el logro principal es la elaboración del Plan Nacional de Búsqueda y la puesta en marcha de varios Planes Regionales de Búsqueda por parte de la UBPD. El primero, se convierte en el documento más desarrollado hasta el momento para avanzar en la búsqueda de personas desaparecidas en el país y, los segundos, comienzan a concretar los procesos de búsqueda en los territorios. No obstante, la ST recomienda la pronta operativización del PNB que permita la identificación de actividades, cronogramas, responsables y recursos, la ampliación del número y el alcance de nuevos planes regionales de búsqueda, el fortalecimiento de la estrategia de participación de los buscadores y familiares y el seguimiento a la efectividad de los Pactos regionales para la búsqueda. No menos importante es implementar una estrategia para la protección de lugares donde se presume hay cuerpos de personas desaparecidas, para que se evite su deterioro, desaparición o la alteración de lugares y terrenos para la búsqueda a nivel nacional y regional.

El derecho a la justicia es el tercer tema estratégico, el cual se asignó a la JEP con la misión de dar cuenta del derecho a la justicia de las víctimas y el deber del Estado de juzgar y sancionar a los responsables de graves crímenes.

En esta materia la ST destaca especialmente dos logros. i) la **estructuración de un modelo restaurativo de justicia transicional**, que busca el equilibrio entre la realización de los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica y la participación política de los responsables en el marco de un sistema integral que atienda los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, y contribuya a crear las condiciones para la convivencia y la reconciliación acorde con el espíritu del A.F. Todo ello basado en la utilización de criterios de priorización, una metodología de patrones de macro criminalidad y la sanción de los máximos responsables, que le ha permitido a la JEP comenzar a emitir decisiones de fondo. ii) la expedición de **medidas cautelares** como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para salvaguardar los derechos de las víctimas en el marco del mandato de la jurisdicción.

Esta metodología está permitiendo evidenciar los vasos comunicantes entre los macro casos, aún en situaciones producidas en épocas y territorios muy distantes,

lo cual amplía el conocimiento que se tiene del conflicto armado y aporta a una mayor verdad de lo sucedido en estas décadas violentas.

La ST considera que es necesario presentar avances en decisiones de fondo sobre los macro casos, especialmente, mediante sentencias restaurativas, trabajar en la apertura de nuevos macro casos, mantener y fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en todos los momentos del proceso judicial, la expedición de resoluciones de conclusión y la imposición de sanciones propias, y la terminación de los casos de exmiembros de FARC que continúan privados de la libertad, entre otros aspectos. No menos importante es evitar cualquier alteración a los cimientos estructurales de este modelo de justicia restaurativa, pues iría en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y debilitaría de forma sensible el proceso de reincorporación y seguridad jurídica de los exmiembros de FARC, los militares y los terceros civiles voluntarios comparecientes ante la JEP.

Frente al **derecho a la reparación integral**, hay que señalar que es un deber del Estado y un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al DIH y las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de un conflicto armado. La Ley 1448 de 2011 permitió que el Estado colombiano reconociera la existencia del conflicto armado y visibilizó y dignificó a las víctimas que en ese momento no superaban los 3 millones, y que hoy ya hay un reconocimiento cercano a los 9 millones de víctimas. La ST señala la reciente ampliación en 10 años del marco normativo de ésta y la reconoce como una oportunidad significativa para superar las dificultades en torno a la ejecución de la política pública y la posibilidad de garantizar su cobertura a nivel nacional. Sin embargo, advierte que solo adelantando un proceso participativo de adecuación a lo establecido en el A.F. y con una proyección presupuestal que responda a las necesidades de la política en los próximos 10 años, es posible asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.

Para la materialización de este logro la ST recomienda la articulación entre el SNARIV, el SIVJRNR y entidades nacionales y territoriales y el cumplimiento de las metas establecidas en los demás componentes de la política pública, entre estos: la reparación colectiva, la rehabilitación psicosocial, los retornos y reubicaciones, las medidas de restitución de tierra y la entrega de bienes de FARC. Ignorar estos elementos, no solo desconocería los acuerdos pactados en el A.F., sino que además disminuiría la posibilidad de reparar a las víctimas integralmente y ampliaría las posibilidades de nuevas victimizaciones. La ST considera que es necesario reconocer la transversalidad de la reparación como una forma no sólo de reparar

afectaciones producidas por el conflicto, sino como una forma de crear condiciones para el goce efectivo de los derechos de toda la ciudadanía. Igualmente, dado que aún se encuentran pendientes numerosos compromisos y un volumen ingente de personas por reparar, en especial en restitución de tierras y en reparación colectiva, la reforma a la Ley se hace necesaria para cumplir con estos objetivos y atender a lo establecido en el A.F.

Finalmente, en relación con los **compromisos de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos**, la ST destaca la creación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, con lo cual se amplía la oportunidad para que la sociedad civil plantee recomendaciones relevantes sobre derechos humanos y paz. Mediante la participación de los diferentes sectores sociales que hacen parte de la comisión, y la consideración de las recomendaciones que surjan de su trabajo, es posible mantener en el tiempo los avances alcanzados. Por otro lado, la ST reconoce los esfuerzos para la construcción del PNADDHH, pero advierte que la falta de concreción y puesta en marcha del Plan debilita aún más la respuesta del Estado en esta materia y limita las garantías de no repetición en el país. La creación y puesta en marcha de una política pública robusta e integral de DDHH generará las garantías de no repetición indispensables en este momento en el país.

6. Implementación, verificación y refrendación

Este Punto estipula las medidas necesarias para contribuir a la implementación del A.F., incluyendo los mecanismos de seguimiento, impulso y verificación. Uno de los avances más importantes en la implementación de este punto fue la instalación en 2016 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación —**CSIVI**—, mecanismo encargado de resolver diferencias entre las partes, realizar el seguimiento a los componentes del A.F., verificar su cumplimiento, e impulsar su implementación. Desde su puesta en marcha, esta instancia ha generado controversias entre las partes que la componen por el cumplimiento limitado de sus funciones y su desempeño en el proceso de seguimiento, impulso y verificación de la implementación; dado que la CSIVI ha mostrado ser un mecanismo útil, las falencias en su desempeño impactan negativamente el alcance y potencial que tiene en la implementación y representan un riesgo para su continuidad.

Con respecto al Plan Marco de Implementación —**PMI**—, la ST resalta que su aprobación representó un logro para la materialización de las políticas públicas que permiten la implementación del A.F., pues de los 507 indicadores previstos para el cumplimiento de los seis puntos, 61 indicadores ya se encuentran finalizados y 455 se mantienen vigentes. Así mismo, de los 76 compromisos que deben estar cumplidos para el cuatrienio 2019-2022, el Gobierno de Iván Duque ya cumplió 9 y

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP– Esta versión: 23 de octubre de 2021

el resto ya están en planeación para su finalización. Pese a estos avances, la ST reitera que la aprobación de su versión final no resolvió algunas preocupaciones de los diferentes sectores de la sociedad y aunque el A.F. establece que este documento será revisado anualmente por la CSIVI para realizar ajustes, este documento no ha sido revisado desde su aprobación lo que representa un riesgo para el cumplimiento integral de lo acordado.

En cuanto al Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia, la ST reconoce la creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —**SIPO**— así como el avance en el desarrollo de módulos específicos para facilitar el seguimiento a la implementación. Pese a esto, persisten dificultades que limitan el seguimiento completo a la implementación del A.F. así como en la transparencia del proceso, por ejemplo, destaca el hecho de que no haya disponibilidad del 100% de las fichas técnicas cargadas.

Frente a los **Mecanismos Internacionales de Verificación**, no se han presentado muchos logros o cambios significativos en el estado de la implementación, y a lo largo de los cinco años, estos han operado en los términos establecidos casi en su totalidad, como lo han hecho la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- y la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, que han cumplido con las labores establecidas. Además, uno de los principales logros en este aspecto es que la Misión de Verificación de la ONU extendió su mandato hasta el 31 de octubre del 2021. La ST considera que es necesario fortalecer los distintos Mecanismos Internacionales de Verificación para impulsar y robustecer la confianza de la comunidad internacional y de las comunidades locales con respecto a la implementación del A.F.

En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional**, desde el inicio de la implementación del A.F. este componente presentó pocos avances y varios retrasos según el cronograma. En el 2017 se hizo la entrega del protocolo para el funcionamiento de este componente, la CSIVI instaló las 11 mesas de trabajo y hasta el 2018 se presentó la Hoja de Ruta que especificaba los lineamientos del componente, sin embargo, después de eso no hubo cambios significativos. Cinco años después, El CEDIPO (2021) señaló que este componente no ha sido activado y el SIPO no presenta ningún avance en el indicador que se encarga de revisar este subtema del A.F. Además, la CPEC afirma que estas mesas no se volvieron a convocar debido a que la relación entre acompañantes e interlocutores se ha dado de manera directa; por ende, este subtema no ha presentado logros significativos, lo que implica un riesgo, ya que no se está implementando lo pactado en el punto 6.4 del A.F.

Por otra parte, con respecto a las **Herramientas de Difusión y Comunicación**, este subtema ha presentado un avance significativo dentro de los tiempos establecidos y con correspondencia total a lo estipulado. En cuanto a los logros, se han inaugurado 11 de las 20 Emisoras de Paz que se deben poner en funcionamiento hasta el 2026, además, la emisora de Mesetas, Meta, ya fue aprobada para ser inaugurada. Por otro lado, en febrero del 2021, la RTVC presentó la cartilla “Ondas de paz: radio para todas las voces de las regiones”, con la cual se construyó una guía para crear contenido y narrar historias por medio de la radio, con la que se capacitaron 80 personas en Fonseca (Guajira), San Jacinto, (Bolívar), Ituango (Antioquia), Chaparral (Tolima) y Convención (Norte de Santander). Por otro lado, el compromiso con respecto al espacio de televisión institucional se cumplió en su totalidad, ya que el programa *Mimbre* se transmitió ininterrumpidamente durante los dos años establecidos en el A.F. Por último, las estrategias de difusión con nuevas herramientas a través de las redes sociales sobre la implementación del A.F., cumplieron con las metas establecidas en 2019 y 2020.

Con respecto a las **Prioridades para la Implementación Normativa**, estas se mantienen en un incumplimiento en la implementación, y a la fecha de este informe, 10 de las 24 prioridades establecidas en el A.F. todavía presentan trámites pendientes o que inclusive no han iniciado ningún tipo de trámite. Esto representa un riesgo para la implementación de otros puntos del A.F., ya que esas prioridades son la base jurídica para poner en marcha otros asuntos pactados. A la fecha, la Reforma Rural Integral es el punto del A.F. que presenta mayor retraso con respecto a las normas que necesita para funcionar. Sin embargo, la ST destaca un logro en este subtema, pues el 25 de agosto del 2021, el Congreso finalmente promulgó el Acto Legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”. La ST reitera la importancia de que el Gobierno Nacional establezca una agenda legislativa que incluya la implementación normativa que sigue pendiente.

Sobre el compromiso de **financiación**, se evidencia que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del A.F, en ningún año se ha cumplido con lo proyectado en el MFMP y a este ritmo de ejecución, la implementación tomaría un total de 26 años, es decir, 11 años más de lo previsto.

En este orden de ideas, la ST resalta como principales logros de esta sección que: (i) el PGN ha cumplido y superado la meta de financiamiento del MFMP, siendo así, la principal fuente de financiación del A.F. tal y como lo establece el PMI, además, es posible hacer seguimiento de estos recursos a través del Trazador Presupuestal para la Paz. Para preservar estos logros, la ST resalta la importancia de presentar

públicamente el anexo del Trazador en la Ley aprobada del presupuesto, incluir un marcador de paz en el SIIF Nación, y hacer más preciso el seguimiento a los recursos; y ii), El mecanismo de Obras por impuestos ha dinamizado la participación de los privados en la implementación, contribuyendo a focalizar las obras para los PDET y las ZOMAC. Para preservar los logros alcanzados en este mecanismo, la Contraloría (2021) recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas para disminuir el riesgo de pérdida de estos recursos públicos; iii) La cooperación internacional ha tenido una participación mayor a la proyectada en el PMI, no obstante, los recursos financiados por esta fuente han disminuido en los últimos años, por lo que la ST ve importante para preservar el logro, dinamizar nuevamente la participación de la cooperación.

Respecto al último punto, los principales riesgos de financiación encontrados fueron: (i) desfinanciación de la implementación por la falta de las reformas y los lineamientos para habilitar los recursos provenientes del SGP y las entidades territoriales; (ii) poca claridad acerca de cómo algunos de los proyectos financiados reportados en el Trazador de Paz, contribuyen a la implementación del A.F. La ST resalta que varios proyectos responden a la oferta usual de inversión social del gobierno y no se hace explícito de qué manera son consistentes con el A.F. y (iii) Atomización de recursos, falta de pertinencia con el A.F. y debilidad en la focalización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz (CGR, 2021), para lo cual la Contraloría menciona que es prioritario hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano.

7. Análisis de la implementación en las tres subregiones PDET

Al igual que desde el 7º. Informe, en este décimo informe la Secretaría Técnica da continuidad a la verificación territorial de la implementación del Acuerdo Final –A.F. – en las tres subregiones PDET priorizadas: Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio.

1. Reforma Rural Integral –RRI–

En este Décimo Informe la Secretaría Técnica continúa la verificación de la implementación, con un análisis retrospectivo y prospectivo, de los compromisos en las tres subregiones priorizadas: Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio. Al igual que el informe general, los logros en la implementación, así como su relevancia, las medidas necesarias y los riesgos para la sostenibilidad de lo acordado, también serán presentados en este informe territorial.

La ST definió dos temas estratégicos para el desarrollo de la RRI en los tres territorios: i) el acceso y la formalización de tierra y ii) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Para ello, se presentan los avances en la conformación del Fondo de Tierras, la puesta en marcha de los mecanismos de formalización previstos por el A.F. y los logros en los PDET.

El informe analiza como en Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio el acceso a la tierra se ha caracterizado por un bajo número de predios ingresados al Fondo de Tierras y una baja implementación de procesos de mayor alcance para su formalización. Esto ha permitido que la transformación integral y articulada a mediano plazo de los territorios rurales, no haya despegado y siga en riesgo en las distintas subregiones. Para la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural, establecida en el Decreto Ley 902 de 2017, se requiere una actuación institucional por oferta, que tampoco presenta mayores avances: Catatumbo y Pacífico Medio aún no están priorizados para el desarrollo de estos planes. Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia -municipios del Sur de Córdoba- ya han finalizado su formulación, lo cual es una buena base para avanzar en los procesos de formalización, sin que a la fecha se informe de ningún predio privado formalizado en la subregión.

En el seguimiento al acceso a tierras este informe también aborda, la actualización del Catastro Multipropósito, sin encontrar avances en la actualización en ninguno de los municipios de la subregión y solamente Sardinata se encuentra entre los 143 municipios priorizados con financiación de USAID e inicio programado para 2022.

Otro aspecto que se examina es la vinculación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con acciones de gestión y estructuración de proyectos en las subregiones priorizadas. El Catatumbo es la única subregión que tiene un proyecto de inversión relevante de 110 iniciativas del pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo en los PATR en este territorio (33 con ruta de implementación definida). Resulta necesario, de esta manera, avanzar en el desarrollo de las iniciativas PDET de este pilar, especialmente, aquellas que la HRU definió como detonantes o dinamizadoras, pues es una acción fundamental en el corto plazo, si se quiere buscar el despegue del desarrollo productivo rural.

El segundo tema estratégico para la RRI en los tres territorios es el de los PDET. En este informe, Catatumbo sigue presentando el mayor desarrollo de obras y proyectos a través de los mecanismos principales de financiación, 137 en total.

Pacífico Medio, no registra obras PDET, ni Obras por impuestos y ningún proyecto financiado por OCAD Paz. La particularidad del desarrollo de este PDET es el grupo

representativo de organizaciones y pueblos étnicos que deben participar, lo cual implica una serie de retos alrededor de la implementación: la garantía reforzada para la participación y la aplicación de las salvaguardas étnicas. En este sentido, la ST destaca que el avance en la consolidación del MEC es crucial y que este, junto con los grupos motor, han de participar activamente del proceso de construcción de la HRU y de las demás acciones de priorización y estructuración de proyectos para esta subregión.

Como ya se ha mencionado en otros informes, para la ST, la publicación de la HRU del Catatumbo y Sur de Córdoba es un avance relevante porque constituye un instrumento guía para la implementación de las iniciativas, pese a que la participación social ha sido más limitada que en el proceso de planificación del PATR. Su construcción participativa le otorga legitimidad y, la suma de las iniciativas es una guía relevante para el diseño e implementación de políticas públicas para las áreas rurales, con las particularidades propias de cada territorio.

Con el ánimo de preservar este logro es necesario que el PATR se siga viendo reflejado en los planes de desarrollo del nivel territorial en los siguientes ejercicios de planeación, así como continuar de forma decidida en el fortalecimiento de la institucionalidad local más allá de la gerencia y estructuración de proyectos, promoviendo mayores capacidades para responder a las demandas sociales y para el desarrollo de los enfoques étnico, reparador y de género del A.F. De la misma forma, es indispensable recuperar la alta participación del proceso de planificación para todo el proceso de implementación PDET. En esto, la oportunidad de revisión y actualización de los PATR, a los cinco años de su firma y de acuerdo con los términos del Cap. 1, art. 5, del Decreto Ley 893 de 2017, es un escenario central para promover dicha participación.

2. Participación Política

En este décimo informe territorial la ST presenta el análisis del estado de dos temas estratégicos: i) las garantías de seguridad para el ejercicio de la política en el territorio junto con la persistencia de la violencia que pone en riesgo la implementación del A.F y la construcción de la paz territorial. ii) los mecanismos democráticos de participación ciudadana, en especial, las garantías para la reconciliación, convivencia y tolerancia y la no estigmatización en los territorios, a través de la creación y puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPRC– y de la recientemente aprobadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–

En lo correspondiente a las condiciones de inseguridad y, en concordancia con el informe general, continúan presentándose riesgos en las garantías para el ejercicio de la participación política, lo cual causa grandes preocupaciones a la ST respecto a la implementación y de cara al escenario electoral del próximo año.

Este informe territorial presenta los riesgos y el complejo escenario para las garantías de seguridad en las tres subregiones PDET, lo cual, entre otros aspectos, está relacionado con los escasos resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, la dispersión en su implementación, el limitado funcionamiento del SISEP, así como la persistencia de una concepción principalmente militarista de la seguridad que no se corresponde con el enfoque de seguridad humana establecido en el A.F.

En mayor medida en Catatumbo, pero también en Pacífico Medio y en Sur de Córdoba, hay alertas sobre la posible injerencia de actores armados en las próximas elecciones, poniendo en riesgo la participación ciudadana en las urnas afectando la apertura democrática. De igual forma, el control territorial de los grupos armados en alerta sobre la necesidad de avanzar en materia de garantías de seguridad, con el fin de garantizar la participación en las CTEP.

Con respecto a los compromisos para promover una mayor participación (2.2.4), el informe destaca como logro, la puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz a nivel territorial. Todos los municipios PDET del Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio cuentan con Acuerdos municipales que crean los CTPRC. Sin embargo, a pesar de estar conformados, las sesiones de trabajo se han visto afectadas por las condiciones de seguridad. Entre 2020 y lo corrido de 2021, se han presentado en estas subregiones por lo menos 22 casos de homicidio de personas líderes (Indepaz, 2021). A su vez, la persistencia de la violencia en estas subregiones ha propiciado amenazas, confinamiento y desplazamiento forzado, lo cual afecta la capacidad de participación de los pobladores (ST, 2021).

Resulta de gran relevancia preservar, para la sostenibilidad de lo acordado, el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz por parte del Consejo Nacional de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para Paz, pues ha resultado fundamental para generar una mayor coordinación y comunicación entre los niveles territoriales -también nacional- y subsanar algunas fallas propias de estos territorios. Para ello, se ha diseñado un diagnóstico de los Consejos Territoriales complementado con un plan de formación a los delegados mediante diplomados y seminarios regionales virtuales y presenciales. En el Pacífico Medio se destaca que se haya cumplido el rol de asesoramiento al apoyar al Comité de Paz del Distrito con la visita de la

Comisión de Paz, en febrero de 2021, para discutir la situación de seguridad que tiene el municipio.

3. Fin del conflicto

Para este 10° informe, la ST realizó un ejercicio de análisis sobre el proceso de reincorporación político, económico y social, y las garantías de seguridad para los excombatientes que residen en las tres zonas PDET priorizadas.

En materia de reincorporación política, se analizan los alcances de la participación política del partido Comunes en las tres regiones, en donde destaca la elección del Alcalde de Guapi (Cauca) gracias a un movimiento social comunitario y a la coalición realizada con este partido, lo que representó la destinación de un rubro presupuestal en el Plan de Desarrollo Municipal para impulsar el proceso de reincorporación. En las zonas de El Catatumbo y el Sur de Córdoba, la creación de Mesas Departamentales y Municipales para el impulso del proceso en cada una de las regiones representa un avance importante para la implementación territorial de la política pública y el acceso a servicios para los excombatientes en lo económico y social.

Frente al proceso de reincorporación económico y social, la ST destaca la voluntad de los excombatientes en continuar en el proceso, a pesar de las carencias y limitaciones que manifiestan a nivel territorial. Al respecto, el Catatumbo es la única zona PDET que cuenta con un AETCR en Caño Indio, donde viven 70 excombatientes con sus familias, quienes implementan dos proyectos productivos colectivos; no obstante, ha de tenerse en cuenta que hay otras 6 NAR ubicadas en diferentes municipios como El Tarra y San Calixto, donde ha sido posible la creación de asociaciones de economía solidaria. En el Pacífico Nariñense y Sur de Córdoba, si bien la reincorporación ha sido de carácter individual, los excombatientes se han asociado para la puesta en marcha de proyectos productivos, algunos con acompañamiento de la ARN y otros autogestionados.

Finalmente, respecto a las garantías de seguridad, la ST reitera que el deterioro de las condiciones de seguridad territoriales en Pacífico Medio y en El Catatumbo, continúan siendo una preocupación fundamental para la consolidación del proceso de reincorporación de los excombatientes que residen en estas zonas PDET. En ambos territorios ya se han materializado diferentes casos de agresiones que han impactado el desarrollo y avance de iniciativas productivas, el trabajo conjunto con la institucionalidad, y han generado la ruptura de procesos colectivos y, por tanto, el abandono de proyectos de vida. La ST resalta como un logro que pese a la difícil situación de seguridad, los excombatientes se mantengan activos dentro del

proceso de reincorporación, sin embargo, no lograr desescalar la violencia asociada al conflicto en estas zonas, representa un riesgo crítico a mediano plazo, que puede desestabilizar completamente el proceso; en consecuencia, la puesta en marcha de espacios de seguimiento y el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo a excombatientes en El Catatumbo, representan buenas prácticas que podrían ser replicadas en el Pacífico Medio. Contraria a esta situación, el riesgo de seguridad para los excombatientes en el PDET Sur de Córdoba ha variado, pues cuando existía el ETCR en Cantagallo, Tierra Alta, este riesgo era alto, y justamente el deterioro de la seguridad, fue una de las razones principales por las cuales se cerró definitivamente este espacio; ahora, aunque el riesgo ha disminuido por la dinámica individual de la reincorporación, aún está activo.

En conclusión, el contexto de las tres zonas PDET evidencia que uno de los retos principales para garantizar la seguridad y protección de la población en reincorporación, está en que la institucionalidad realice mayores esfuerzos para promover espacios y/o estrategias de acompañamiento y seguimiento a la situación de seguridad de los excombatientes, considerando las particularidades territoriales y del proceso mismo, como la dinámica individual o los colectivos en las NAR.

4. Solución al problema de drogas ilícitas

Para este informe de verificación, la ST realizó un ejercicio de balance sobre la implementación del A.F. de la solución al problema de drogas ilícitas en la región de Pacífico Medio, Catatumbo y Sur de Córdoba y se encontró que:

En la región de Pacífico Medio no se firmaron acuerdos individuales de sustitución en el marco del PNIS y la ST no conoce si fueron firmados acuerdos colectivos en el marco de este programa. Respecto a este tema, la ST también resalta que encontró una ausencia en de la oferta de los nuevos programas de sustitución para la región. Por ejemplo, la estrategia “Hecho a la Medida” está contemplada para implementarse únicamente en el municipio de Timbiquí, no obstante, la ST encontró un panorama favorable en el que funcionarios, líderes y religiosos, manifestaron que la gente está dispuesta a erradicar si hay proyectos para reemplazar los cultivos de coca (Funcionario 4 PM, 2021).

Por otra parte, los principales riesgos encontrados para implementar programas de sustitución en la región son (i) la falta de inversión y, en los casos donde se logra acceder a procesos de financiación, (ii) la lentitud en la aprobación de los recursos y en la revisión por parte del DNP; sobre esto se menciona que en la región se han presentado 18 proyectos para ser financiados por medio del OCAD PAZ (incluso uno que fue presentado como parte de la estrategia Hecho a la Medida), pero a la

fecha de corte del informe, ninguno había sido aprobado. Por lo cual, la ST identifica que es necesario: (i) aumentar la inversión en la subregión; (ii) facilitar los procesos para acceder a los mecanismos de financiación y (iii) agilizar la revisión de las iniciativas presentadas.

Otro riesgo de suma relevancia para la implementación de los programas de sustitución es la presencia de grupos armados en la región y las disputas que han surgido entre ellos, producto de la reconfiguración del conflicto en la subregión. Además la ST advierte que hay una capacidad de acción de la Policía significativamente limitada en los tres municipios debido a la falta de infraestructura y herramientas para desarrollar sus labores, como por ejemplo: (i) en ninguno de los tres municipios la policía cuenta con lanchas para transportarse entre los municipios o por las zonas rurales que requieren acceso por agua, ni siquiera la policía o el ejército que se encuentra en la Isla Gorgona; (ii) la policía tampoco tiene disponibilidad de recursos de transporte para dar pronta atención a los llamados que ocurren en el casco urbano, situación que se agrava en zona rural donde no hay presencia de esta entidad por falta de recursos físicos para movilizarse (Funcionario 2 PM, 2021).

En la región del Catatumbo, la ST evidenció que solo se firmaron acuerdos de sustitución en los municipios de Tibú y Sardinata, aún cuando todos los municipios de esta subregión presentaron afectación por cultivos ilícitos de 2019 a 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2021) y, después de la firma del Acuerdo de Paz, se evidenció un incremento sostenido del área sembrada en el Catatumbo. Además, hay una baja ejecución de los componentes del PAI familiar en esta subregión, aproximadamente el 22% de las familias inscritas en el PNIS han sido beneficiadas con asistencia alimentaria inmediata, proyectos de seguridad alimentaria o asistencia técnica para proyectos productivos.

La ST resalta como un logro, para el cumplimiento del compromiso de acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos (A.F. 4.1), que en la mesa de diálogo del paro nacional creada en Norte de Santander, el gobernador expresara su voluntad para crear un modelo propio de sustitución de cultivos para la región (Líder 1 C, 2021). Además, para preparar esta iniciativa se acordó con varios actores: (i) hacer un balance del PNIS en un documento diagnóstico de la mano con las comunidades para ver en qué va esa estrategia en Tibú y Sardinata y con el cual se busca convocar al consejo estratégico del PNIS, así como activar las diferentes instancias y protocolos del A.F para (ii) aportar legitimidad y confianza a los nuevos procesos de sustitución; ejemplo de lo anterior es que la gobernación de Norte de Santander

se comprometió a financiar una asamblea con 2.000 coccaleros de la región para que ellos contribuyan en las decisiones del proceso de sustitución (Lider 1 C, 2021).

Por otra parte, la ST identifica como principal riesgo para la implementación de este punto que la subregión del Catatumbo está caracterizada por una dinámica de conflicto en donde grupos al margen de la ley se disputan el control y dominio de la zona por las economías ilícitas y las rutas de narcotráfico (Procuraduría, 2021). Situación que se ve agudizada por la situación de la frontera con Venezuela que aumenta problemática social y representa más recursos humanos para actividades ilegales (Procuraduría, 2021) tales como la mayor mano de obra para los cultivos ilícitos, las actividades asociadas al narcotráfico y la explotación sexual (FIP, 2020). La ST resalta que en medio de las difíciles condiciones de seguridad han surgido estrategias como “la Mesa Humanitaria de Construcción de Paz del Catatumbo”, a partir de la cual surgió el “DIH Catatumbero” con lo que se buscó llegar a acuerdos de mínimos vitales con los grupos armados de la región (Líder 1 C, 2021).

5. Acuerdo para las Víctimas del conflicto

La ST presenta con este informe territorial, a través del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las víctimas individuales y colectivas, la relevancia de los logros alcanzados en la implementación del Punto 5 a casi un lustro de la firma del A.F. Para ello, en este informe se hace un análisis retrospectivo y prospectivo sobre las medidas y las estrategias para resarcir a las víctimas y brindar las condiciones necesarias para evitar la repetición del conflicto en las subregiones PDET del Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio, donde es posible observar la concreción de estos avances, los obstáculos y el grado de satisfacción de las víctimas en el resarcimiento de sus derechos y el restablecimiento de sus condiciones territoriales de vida.

Las entidades del SIVJRNR tienen la obligación de poner al servicio de los territorios la implementación de sus mandatos, y hacer posible que las víctimas tengan las condiciones para participar efectivamente en los procesos y beneficiarse de sus resultados. Por ello, este informe identifica el trabajo que realizado en las tres subregiones priorizadas, la CEV, la UBPD y la JEP en relación con los siguientes temas estratégicos: i) el derecho a la Verdad y la Justicia, ii) el derecho a la reparación integral y iii) los compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos; considerando sus progresos, obstáculos, así como los elementos que la ST considera que es importante fortalecer y los riesgos que existirían en caso de presentarse retrocesos o estancamiento en la implementación.

En lo correspondiente a los derechos a la Verdad y a la Justicia, el trabajo de las entidades del SIVJRNR resulta determinante para las víctimas y las comunidades. En el Catatumbo, su presencia activa ha permitido generar relacionamientos con diferentes organizaciones y víctimas y crear un escenario de trabajo colaborativo con la sociedad civil. En Buenaventura, las entidades suscribieron el ‘Pacto por la Búsqueda - Buenaventura Territorio de Paz’ con el que esperan concentrar acciones articuladas en el territorio, considerando sus afectaciones y la persistencia de la violencia. En ese contexto, la JEP dictó medidas cautelares para proteger y preservar el Estero de San Antonio en Buenaventura (JEP, 2021). Al mismo tiempo, durante los últimos meses de 2020 y primeros meses de 2021 las tres entidades realizaron nueve jornadas pedagógicas dirigidas a organizaciones sociales de los cinco municipios de la subregión del Sur de Córdoba (JEP Prs-091-2021, 2021). Avanzar en el esclarecimiento y reconocimiento de las causas que han permitido la persistencia del conflicto, la dignificación de los procesos de resistencia, la investigación y sanción de los responsables, así como el uso de medidas reparadoras, son imperativos para avanzar y dar sostenibilidad los compromisos.

Realizar un análisis territorial del derecho a la reparación integral permite revisar las transformaciones que sufrieron los territorios y sus poblaciones durante el conflicto armado, establecer los mecanismos más idóneos de acción, y acudir a herramientas que les permitan a las instituciones crear responsabilidades conjuntas y concertadas que respondan a las nuevas dinámicas de los territorios, en procura de la reconstrucción del tejido social. En este sentido, la ST considera que la reparación integral debe darse de forma paralela con un desarrollo social y económico en donde se tengan en cuenta las particularidades de los territorios y la participación de todos los actores en las regiones.

Respecto a la reparación integral, la ST destaca -como en pasados informes- la importancia de fortalecer todos los componentes de la política para víctimas, siendo la prórroga de la Ley 1448/11 una oportunidad para avanzar en este punto. En relación con la reparación colectiva, si bien algunas comunidades en las regiones, especialmente en el Catatumbo, destacan los avances en la implementación de algunas medidas de los PIRC, aún es importante trabajar en un mayor cumplimiento de las medidas pactadas. También es imperativo que las entidades responsables de los diferentes componentes de la reparación actualicen constantemente la información disponible y reconozcan la relevancia de la participación de las víctimas, pues también es un factor para el fortalecimiento de la implementación de la reparación porque las necesidades de las víctimas son tomadas en un marco de medidas que contribuyen a la mejora de su calidad de vida y al ejercicio de sus derechos. Justamente, en el caso de la subregión PDET del Pacífico Medio, el

acceso y la poca disponibilidad de información han representado un obstáculo para avanzar en el ejercicio de seguimiento y monitoreo de los procesos de reparación integral en la región.

En relación con la medida de restitución de tierras, la URT no presenta ni desagrega información acerca de los procesos de restitución en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Sin embargo, en Buenaventura, el total histórico alcanza las 841 solicitudes presentadas, de las cuales 632 ya cuentan con una decisión de fondo. Por otro lado, en el Sur de Córdoba y Catatumbo al igual que en Pacífico Medio, se ha presentado la cancelación de solicitudes habilitadas y de actividades de la Unidad por condiciones de seguridad en los territorios. Por lo tanto, es necesario fortalecer las acciones del Estado y mejorar rápidamente las condiciones de seguridad de estos lugares para ampliar la capacidad de intervención y salvaguardar la vida de los funcionarios y de los reclamantes de tierras sin sacrificar su derecho a la reparación.

Adicionalmente, es necesario que se fortalezca el acompañamiento tras la implementación de las diferentes medidas de reparación, con el fin de que las comunidades generen una apropiación adecuada de los mecanismos y herramientas para la superación de su condición de víctima, y como una oportunidad para generar garantías de no repetición.

El tercer tema estratégico en este informe y dispuesto por el A.F. (5.2): “Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”, es una obligación para la protección de los derechos humanos, reconociendo enfoques diferenciales y atendiendo a principios de igualdad y progresividad, garantizando el goce efectivo de todos los derechos, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

La ST destaca la participación de los departamentos en los 33 talleres regionales adelantados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales para aportar insumos para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos –PNADDHH–. En las tres subregiones la participación fue abordada a nivel departamental. En Catatumbo, fue priorizado el componente de derechos civiles y políticos, resaltando la necesidad de velar por el respeto y garantía de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. En el Sur de Córdoba la priorización fue del componente de justicia, haciendo hincapié en la necesidad de fortalecer los canales para el acceso a la justicia, y fortalecer la institucionalidad pública respecto a los derechos de la población víctima del conflicto. En Pacífico Medio la priorización departamental (Cauca) apuntó al componente de Derecho Internacional Humanitario.

Materializar los derechos de las víctimas en relación con la verdad, la justicia y la reparación en el camino de poner fin al conflicto, constituye una ventana de oportunidad para construir una paz estable y duradera. Para ello es necesario que se adopten acciones afirmativas para la garantía plena de los derechos de las víctimas del conflicto, cuidando siempre que haya una participación efectiva de ellas, en especial en aquellos territorios que han sido afectados en mayor medida por el flagelo de la guerra.

6. Implementación, verificación y refrendación

En cuanto a las **Prioridades para la Implementación Normativa**, el A.F. no establece una diferenciación para cada subregión PDET, sin embargo, algunas de las normas establecidas funcionan en beneficio de estas zonas. Al respecto, dentro de esas normas que sí han sido aprobadas y que representan logros de la implementación de este punto del A.F., en enero del 2021 se aprobó la ley 2078 de 2021, la cual amplió la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años. Además, el 25 de agosto del 2021 el Congreso promulgó el Acto Legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, la circunscripción 4 corresponde al Catatumbo, la 9 al Pacífico Medio y la 14 al Sur de Córdoba. Adicionalmente, en la actual legislatura está en curso la aprobación del proyecto de ley S104/21, “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017” y el proyecto de ley 032/21C-142/21S “por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005 -ley de garantías-”.

Con respecto a la Verificación Internacional, el A.F. tampoco presenta un enfoque diferenciado en cuanto a las subregiones PDET, sin embargo, dentro de este subtema se encuentra el trabajo realizado por la ST. En ese sentido, uno de los logros que tiene relación con las 3 subregiones priorizadas por esta ST: el Catatumbo, el Pacífico Medio y el Sur de Córdoba, es la realización y publicación de los tres informes territoriales y los tres seminarios con fines divulgativos, realizados en el 2021. Por otro lado, en cuanto al Acompañamiento Internacional, no es posible identificar avances en las zonas PDET, debido a que este componente no presenta avances desde la firma del A.F. A pesar de esto, las Sesiones Institucionales realizadas por el Gobierno Nacional en cada zona PDET han sido espacios de diálogo en los que entidades internacionales han participado para

encontrar oportunidades de cooperación. Por otro lado, en cuanto a las Herramientas de Difusión y Comunicación, el programa de televisión *Mimbre* y las estrategias de redes sociales no tuvieron un enfoque diferenciado por zonas PDET, por lo tanto, tampoco hay contenido exclusivo para el Catatumbo, Pacífico Medio o Sur de Córdoba. Finalmente, en cuanto a las 11 Emisoras de Paz que se han inaugurado a nivel nacional, lo cual se considera un logro de la implementación a nivel general, solo una se encuentra en alguna de estas subregiones PDET y es en Convención, Norte de Santander (Catatumbo). En cuanto al Pacífico Medio y Sur de Córdoba, la situación es contraria y ni siquiera se ha aprobado la instalación de alguna emisora.

Es importante, entonces, procurar una implementación más balanceada entre los diferentes territorios PDET, en especial aquellos más relegados históricamente o que aún son escenario de conflictos entre actores armados.

INFORME DE IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 – REFORMA RURAL INTEGRAL

“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral - RRI” (A.F.1) es un punto central del acuerdo firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FACR-EP, cuyo contenido establece una serie de compromisos fundamentales para la construcción de un país más equitativo y para el desarrollo de las regiones más alejadas y atrasadas del país. Las dificultades de acceso y formalización de la tierra rural en Colombia han limitado el desarrollo del campo, la producción agrícola y han sido el motor y detonante de muchas violencias que ha vivido el país a lo largo de su historia republicana. El A.F. en este punto muestra un espíritu reformista que plasma un amplio conjunto de medidas de corto, mediano y largo plazo para el acceso y la formalización de las tierras rurales, el aumento de la seguridad jurídica de la tenencia, la resolución pacífica de los conflictos rurales, la promoción de la productividad en el campo y el cierre de brechas entre la población urbana y rural en el acceso a bienes y servicios. Adicionalmente, la implementación de la RRI se prioriza en territorios fuertemente golpeados por el abandono y la violencia a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–.

Transcurridos casi cinco años desde la firma del A.F. es conveniente hacer un balance general de lo alcanzado hasta el momento, así como de los principales riesgos para la sostenibilidad en la implementación del Acuerdo. Este período ha estado marcado por dos sucesos de distinta índole que han tenido efectos en la implementación. El primero, el cambio de gobierno en 2018 y la asunción del partido político que se había opuesto abiertamente a la firma del Acuerdo. El segundo, el advenimiento de un suceso inesperado y de grandes repercusiones sobre la vida de la población y también sobre el A.F.: la pandemia causada por el SARS-CoV-2 que ha afectado la vida social, económica y la salud de la población, con consecuencias aún en curso, pero que se traducen -por lo menos- en un gran aumento de la pobreza y el desempleo, así como la caída de la producción a nivel global y nacional.

En este X Informe, la ST priorizó los principales logros obtenidos hasta el momento, para destacar su relevancia, proponer acciones de mejoramiento que contribuyan a la sostenibilidad de lo logrado y mostrar los riesgos que pueden darse en la implementación del A.F. con los retrasos o incumplimientos de las distintas disposiciones.

El punto 1 del A.F. se subdivide en tres grandes temas: 1. Acceso y uso de la tierra, 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET y 3. Planes Nacionales

para la Reforma Rural Integral –PNRRI–. Para cada uno de estos temas estratégicos la ST ha identificado los principales logros, cuyo análisis se presenta a continuación. En cuanto acceso y uso de tierras, se destacan tres logros: la conformación del Fondo de tierras, la definición de mecanismos de formalización y actuación por oferta (Decreto Ley 902 de 2017) y el inicio del Catastro Multipropósito. En el tema estratégico de los PDET, se destaca la aprobación e inicio de la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, con un importante proceso participativo. En cuanto al tercer tema estratégico, se destaca como logro parcial la expedición de 10 de los 16 PNRRI previstos por el A.F.

1. Acceso y uso adecuado de la tierra

En materia de Acceso y uso adecuado de la tierra, el A.F. busca resolver algunos problemas de la configuración histórica de la estructura agraria colombiana: dificultades de acceso a la tierra e inequidad en su distribución, falta de seguridad jurídica en la tenencia y grandes dificultades para la formalización y la resolución de conflictos de tenencia. De allí la necesidad de contar con instrumentos como (i) el Catastro Multipropósito, en un país donde el retraso en la conformación y actualización catastral es inmenso, (ii) una Jurisdicción Agraria que contribuya a la solución pacífica de conflictos rurales y (iii) medidas como el cierre de la frontera agrícola, el ordenamiento social de la propiedad rural y la protección ambiental. Estos temas han sido tratados en profundidad en los informes anteriores de la ST.

36

1.1. Compromiso: Fondo de Tierras de distribución gratuita de tres millones de hectáreas en los primeros 12 años

1.1.1. Logro y relevancia

La creación de un Fondo de Tierras para la distribución gratuita a campesinos, campesinas y comunidades étnicas de tres millones de hectáreas durante los 12 años siguientes a la firma del A.F. es el principal instrumento previsto para modificar la estructura de propiedad de la tierra, por lo menos, parcialmente. Históricamente, el país ha planteado en varias ocasiones medidas de reforma agraria¹ y, a la firma del Acuerdo, se encontraban vigentes las siguientes medidas: (i) subsidio integral para compra de tierras creado por la Ley 160 de 1994; (ii) asignación de baldíos por demanda; (iii) asignación de tierras del Fondo Nacional Agrario y (iv) la restitución de tierras abandonadas o despojadas (Ley 1448 de 2011). Sin embargo, la principal fuente de asignación de tierras ha sido la asignación de baldíos que, según cifras

¹ La Ley de Reforma Social Agraria de 1961 es una de las más importantes.

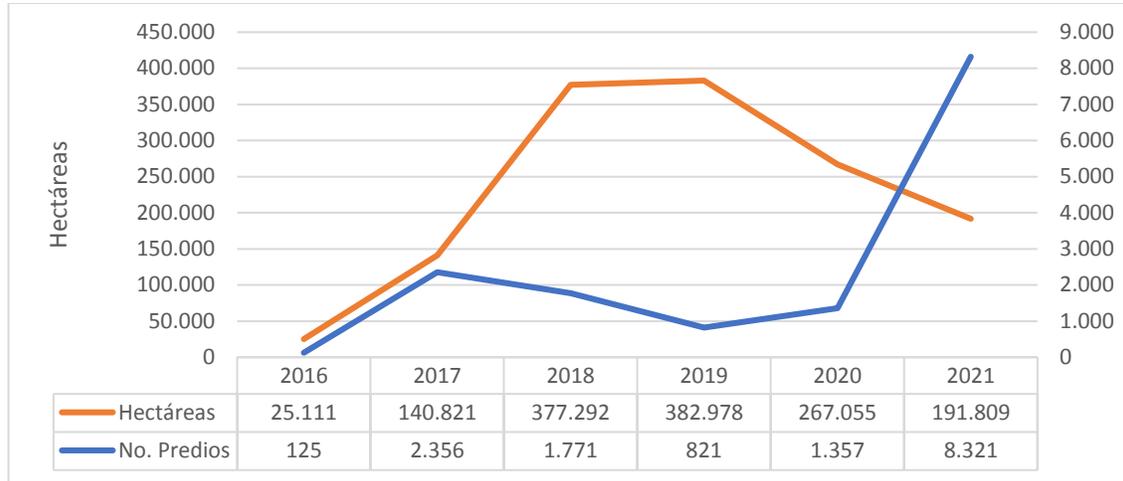
publicadas en su momento por el extinto INCODER, llegaban a 23.300.362 hectáreas en algo más de un siglo -entre 1901 y 2015- sin contabilizar la tierra asignada a comunidades étnicas (CEDE, 2017, pp. 6 y 13). El fondo propuesto por el A.F. equivaldría, entonces, a un 12,9% del total de hectáreas baldías asignadas durante el mencionado período. Los efectos de la asignación de las tierras previstas por el Fondo tienen un alcance distinto: democratización de la propiedad, en caso de que logre que un mayor número de personas reciban la tierra que antes no tenían; cambios en la distribución, que solo serían observables en algunos municipios dada la gran concentración existente y el uso actual del área rural en el país²; mejoras en la calidad de vida de la población campesina, en la medida en que el tamaño de los predios permita su explotación económica y la generación de ingresos suficientes para el sostenimiento del hogar y de la explotación agropecuaria, siempre y cuando se otorgue a los beneficiarios de los predios las medidas de acompañamiento indispensables para una explotación eficiente.

El principal logro hasta el momento ha sido la conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual busca que hombres y mujeres habitantes del campo que no tienen tierra, o la que tienen es insuficiente para garantizar una vida digna, puedan acceder a esta. Este es un logro parcial, en la medida en que el Fondo aun cuando ha sido previsto para la mejora el acceso y la distribución de tierras, está legalmente creado y su conformación ha iniciado con el ingreso de predios, no ha logrado avances en el acceso propiamente dicho.

Hasta el 30 de junio de 2021, última cifra disponible, la ANT reporta el ingreso al Fondo de Tierras de 14.751 predios con un área de 1.385.066 hectáreas. Esto corresponde al 46,2% de los tres millones de ha previstas por el A.F. Los dos años con mayores ingresos al Fondo fueron 2018 y 2019, años en los cuales ingresaron más de la mitad de las hectáreas, como se muestra en el Gráfico 1 y en el Anexo 1 (CPEC, 2021b, pp. 13-14).

² Según el Censo Nacional Agropecuario realizado por el DANE en 2014, del área rural total de 111,5 millones de hectáreas, 57,6% corresponde a bosques naturales y 38,6% (43 millones de ha) a uso agropecuario. De ellas, sólo 8,5 millones tienen uso agrícola. En cuanto a distribución, el 73,2% de las Unidades de producción tiene menos de 5 ha y ocupa el 2,3% del área censada. El 0,4% de las unidades de producción tiene 500 ha y ocupa el 75,7% del área censada (DANE, 2014).

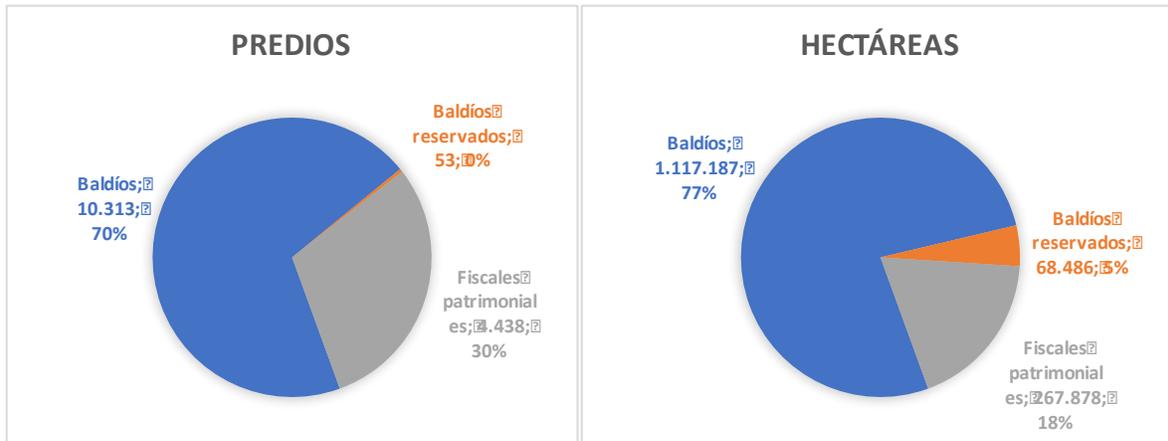
Gráfico 1. Número de predios y de hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras 2016-2021 (junio 30)



Fuente: CPEC (2021b).

Aunque son varias las fuentes previstas para la conformación del Fondo³ (A.F. 1.1.1), la mayor parte de las tierras ha provenido de terrenos baldíos (75,7%) y de Bienes Fiscales patrimoniales (19,4%), como se aprecia en el Gráfico 2 y en el Anexo 2.

Gráfico 2. Fondo de Tierras, según fuente de conformación. 2016-2021 (junio 30)

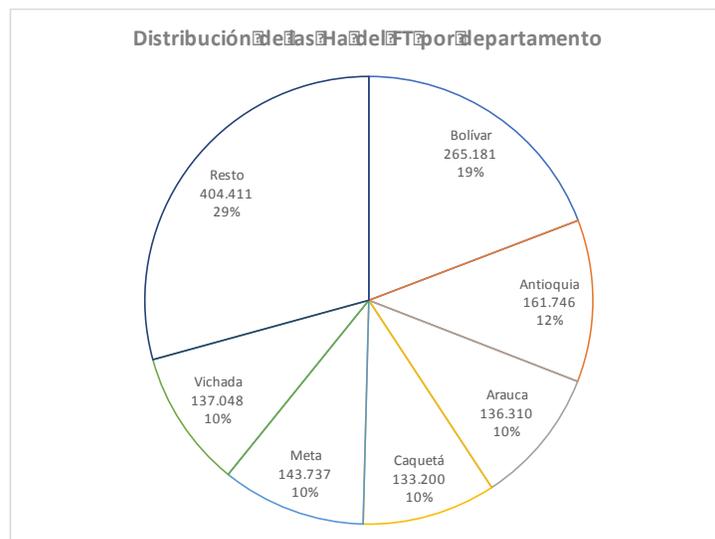


Fuente: CPEC (2021b).

³ Tierras provenientes de la extensión de dominio a favor de la Nación; tierras recuperadas a favor de la Nación (baldíos indebidamente apropiados u ocupados); tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; tierras inexploradas recuperadas mediante el mecanismo de extinción administrativa de dominio; tierras adquiridas o expropiadas y tierras donadas.

La distribución geográfica muestra una mayor concentración de hectáreas en los departamentos de Bolívar (19%), Antioquia (12%) y en cuatro departamentos de la Orinoquia y Amazonia: Arauca, Meta, Caquetá y Vichada, cada uno con un 10%, de manera que 71% de las hectáreas se concentran en esos 6 departamentos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Distribución por departamento de las hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras. 2016-2021 (mayo 31)



Fuente: Elaboración propia con base en CPEC (2021b).

A nivel municipal, ocho municipios -cada uno con más de 50.000 ha- concentran el 51,7% del total de hectáreas. Si a éstos se agregan cinco municipios que tienen en el Fondo entre de 20.000 y 50.000 hectáreas, cada uno, se llega al 64,2% del área total. Y si a esto se agregan ocho municipios con más de 10.000 hectáreas (y menos de 20.000), entonces 21 municipios concentran el 73,2% de los predios ingresados al Fondo. El municipio de Solano, en Caquetá es el municipio con mayor número de ha con 127.090 en un solo predio. Le siguen el municipio de San Pablo, Bolívar con 126.071 ha en 2 predios; Tame, Arauca, con 98.026 hectáreas (52 predios); La Primavera, Vichada, con 78.712 hectáreas (114 predios) y Puerto Gaitán, Meta, con 78.010 ha (109 predios). Si se hace el cálculo en términos de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), los 33 municipios con más de cinco mil ha en el Fondo, podrían asignar una UAF⁴ a 18.489 familias (ver Anexo 3).

⁴ La UAF se basa en la Resolución 041 de 1994. Para el cálculo se tomaron los valores mínimos establecidos por la resolución para explotación agrícola según la Zona Relativamente Homogénea a **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021**

Sin embargo, la asignación de tierras ha sido muy baja. Del total de hectáreas ingresadas al Fondo, durante la vigencia del acuerdo, sólo se han entregado 235.745 (17%), con 1.257 títulos registrados (CPEC, 2021b, p. 15). Según cifras de la CGR (2021, p. 81) la mayor parte de las tierras adjudicadas lo han sido a través de procesos étnicos, en procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación o demarcación para comunidades étnicas:

Tabla 1. Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (marzo 31 de 2021)

Fuente	Ha entregadas
Adjudicación de predios fiscales patrimoniales	1.638
Adjudicación de baldíos a entidades de derecho público	14
Adjudicaciones originadas en compra directa	1.887
Procesos de adjudicación de baldíos	315
Procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas	231.247
Total	235.101

Fuente: CGR (2021).

Así las cosas, de la meta de tres millones de ha previstas en el A.F. para su distribución se ha entregado, en 52 meses, el 7,8%, esto es 4.521 ha por mes. A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirían 651.024 ha, es decir el 21,7% de lo pactado. Las tierras distribuidas al campesinado han sido mínimas: 3.840 ha adjudicadas a través de 1.152 títulos que han beneficiado a 1.531 familias (CPEC, 2021b). A esto se suma el que el tamaño promedio del predio, por familia, apenas llega a las 2.5 ha, lo cual es inferior a la UAF en todos los municipios.

Adicionalmente, es muy bajo el porcentaje de predios ingresados al Fondo que cuenta con la debida caracterización para que sea claro si pueden o no ser objeto de adjudicación. Aunque la ANT en su labor de administración de predios “incluye la caracterización como labor principal con miras a identificar aspectos sociales, físicos, ambientales y agronómicos de los inmuebles”, solamente ha logrado “ejecutar la visita de caracterización de 1869 fiscales patrimoniales y bienes baldíos de la Nación” de los predios que hacen parte del Fondo (CPEC, 2021b, pp. 14-15), es decir el 12,7% del total de predios.

la que pertenezca el municipio en cada regional. Cuando en un mismo municipio hay áreas en distintas zonas relativamente homogéneas, se tomó un promedio simple.

El difícil panorama se completa cuando se observa la baja cobertura que tienen otros mecanismos de acceso a tierras previstos por el A.F., como son los subsidios y créditos para compra de tierras. En el primer caso, entre 2016 y julio de 2021, según información de la ANT, se han entregado 407 Subsidios Integrales de Tierra que han beneficiado 959 familias y adjudicado 6.713 ha (Tabla 2). La CGR (2021, p. 82) reporta que el Subsidio Integral de Tierras, creado por el Decreto 902 de 2017 y reglamentado por el Decreto 1330 de 2020, no tiene presupuesto asignado para 2021 y no ha culminado la reglamentación de este en materia de criterios de focalización, conformación del Registro de Inmuebles Rurales y metodología para el cálculo de la UAF predial, entre otros elementos. De manera que los reportes de la Tabla 2, responden a subsidios de modalidades anteriores y no a las definidas a partir del A.F.

Tabla 2. Subsidios Integrales de Tierras, 2016-2021 (mayo 30)

Año	Área regularizada en Ha	Pedios regularizados	Familias beneficiadas
2016	406	6	61
2017	1001	48	150
2018	1798	112	278
2019	1635	130	227
2020	1472	75	175
2021	496	36	68
Total	6.713	407	959

Fuente: ANT (2021) y CPEC (2021b).

En compra directa y otros proyectos especiales la ANT reporta 49 predios con 2.723 ha para el período:

Tabla 3. Compra directa y proyectos especiales, 2016-2021 (mayo 30)

Año	Área regularizada en Ha	Pedios regularizados	Familias beneficiadas
2017	825	17	178
2018	1.065	26	218
2019	826	5	142
2020	7	1	41
2021			

Total	2.723	49	579
-------	-------	----	-----

Fuente: ANT (2021).

En materia de crédito su operatividad ha sido baja, aunque se han creado líneas especiales -con y sin subsidio- con tasas preferenciales para pequeños productores. En 2020, según la CGR, se otorgaron 1.565 créditos, 55,9% de ellos a pequeños productores. En 2021, según el Ministerio de Agricultura, entre enero y mayo, se otorgaron 31.383 créditos FINAGRO en municipios PDET por \$725,3 mil millones y 2886 créditos LEC por \$51.291 millones. Así mismo, hasta agosto de 2021, se aseguraron 3.414 ha con seguros de cosecha a pequeños productores en municipios PDET (MADR, 2021, pp. 2-3).

En cuanto a derechos de uso, otro de los mecanismos previstos en el A.F. para el acceso a tierras, como lo reportó esta ST en el IX Informe de Verificación (STCVI, 2021b), lo dispone la ANT mediante el Acuerdo 118 de 2020, con el cual modificó y adicionó el Acuerdo 58 de 2018 que reglamenta el otorgamiento de derechos de uso en predios baldíos inadjudicables. En desarrollo de este Acuerdo se han otorgado 138 contratos de conservación en Tierralta (Córdoba) en 2021, y 273 en Ovejas (Sucre) en 2020 y 2021, para un total de 411 contratos que operan sobre casi 1.089 ha y benefician 413 familias. A juicio de la CGR (2021, p. 83), esto “denota una mínima aplicación del instrumento, dada la problemática de ocupación indebida de baldíos inadjudicables”.

1.2. Cómo preservar el logro

Aunque sin duda la conformación del Fondo de Tierras es un logro parcial que a junio 30 de 2021 cuenta con 1.385.066 ha, el avance ha sido muy bajo en materia de adjudicación de tierras a campesinos y campesinas. Para consolidar este logro y avanzar hacia el objetivo de mejorar el acceso y disminuir la concentración de las tierras rurales, es imperativo avanzar de forma acelerada en la adjudicación.

Para ello es necesario, en primer término, acelerar el proceso de caracterización de los predios, para saber si efectivamente el país dispone de un número importante de hectáreas aptas para la adjudicación.

La preponderancia de los baldíos como principal fuente de las tierras ingresadas al Fondo puede explicarse en parte por la falta de apropiaciones presupuestales específicas para la compra de tierras o la asignación de subsidios⁵. Este

⁵ Ver CGR (2021, p. 82).

fortalecimiento es necesario para que se dé un avance en el objetivo del Fondo que es precisamente permitir el acceso de campesinos y campesinas sin tierra.

La diferenciación en el Fondo de las tierras destinadas a la cuenta étnica del resto es de gran importancia para la medición de avances y para la verificación del cumplimiento de las metas.

Dada la baja asignación, no han podido desarrollarse otras medidas de acompañamiento previstas por el A.F. a los y las adjudicatarias de tierras en aspectos complementarios como la vivienda, la asistencia técnica, la capacitación, la adecuación de tierras y la recuperación de suelos, así como las medidas de comercialización y acceso a medios de producción, contempladas en los PNRRI, algunos de los cuales ya han sido expedidos. La complementariedad en las medidas será lo que permita, que tanto el acceso a tierras como las medidas sectoriales, se conviertan en herramienta para la transformación del territorio.

1.3. Riesgos para la implementación

En los primeros cinco años de implementación, los avances en mejorar el acceso a la tierra han sido mínimos. Contar con un Fondo de Tierras de distribución gratuita es un avance, si y solo si, es la base para la ampliación del acceso a la propiedad por parte de la población rural colombiana. Lograr que esto sea realidad implica la toma de una serie de medidas de orden administrativo y presupuestal, como las señaladas en el acápite anterior (caracterización de predios, programación presupuestal para compras y subsidios y disponibilidad de las medidas complementarias a la adjudicación).

Los riesgos son importantes para el cumplimiento de lo acordado y también para la transformación necesaria del campo colombiano. La base de la RRI es el acceso a la tierra. Si no se avanza, en consecuencia, no se logrará cambiar el curso del desarrollo rural a favor de los más pobres ni se empezarán a cerrar las brechas entre campo y ciudad. La historia del conflicto por la tierra en el país permite afirmar que, sin mejorar el acceso a la tierra, se mantienen las causas y posiblemente se incrementa el riesgo de su repetición.

Adicionalmente, cabe recordar que el acceso a tierras propuesto en la RRI tiene relación estrecha con otros puntos del A.F. que para su implementación requieren de tierras aptas para la producción agropecuaria. Es el caso de las medidas de sustitución de cultivos ilícitos, de reparación a víctimas en materia de restitución de tierras y de retornos o reubicaciones de la población desplazada y del desarrollo de proyectos productivos, tanto para víctimas como para la población de

excombatientes reincorporados. El avance en estos puntos no podrá consolidarse sin avances en el acceso a tierras.

1.4. Compromiso: Mecanismos de formalización y actuación por oferta (Decreto 902 de 2017)

1.4.1. Logro y relevancia

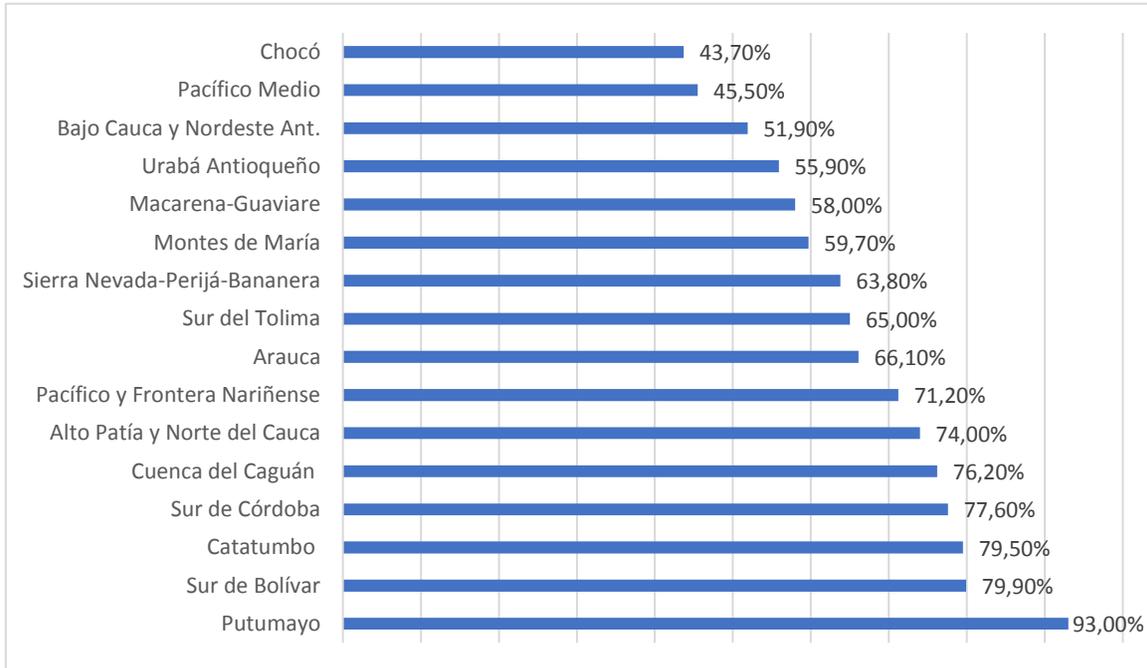
El A.F. prevé un conjunto de mecanismos con el objeto de lograr la meta de formalización de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando las subregiones PDET. El primer mecanismo dispuesto es un procedimiento de formalización que permite un abordaje desde la oferta, lo cual da mayor alcance en la cobertura territorial de la formalización. Es un mecanismo aprobado en el conjunto de Decretos Ley con los cuales se inició el cumplimiento de los desarrollos normativos necesarios para la implementación del A.F. El segundo mecanismo previsto, que no ha sido desarrollado hasta el momento pese a que el A.F. estipulaba su desarrollo en el primer año de implementación, es el Plan Masivo de Formalización (A.F.1.1.5). El tercer mecanismo es la creación de la Jurisdicción Agraria, medida que hasta el momento no ha sido aprobada pese a haberse presentado un proyecto de ley con la iniciativa en dos legislaturas en el Congreso de la República.

44

El Decreto Ley 902 de 2017 estableció un procedimiento único administrativo para la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición sobre inmuebles rurales de naturaleza privada que no hayan sido objeto de despojo, y un procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, los cuales deben realizarse por barrido masivo en zonas focalizadas, con prioridad en subregiones PDET y aquellas en las que se desarrolla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–, así como en las Zonas de Reserva Campesina –ZRC–.

El diagnóstico sobre la informalidad de las tierras en Colombia, presentado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA– en 2016, muestra un difícil panorama: sólo en las 16 subregiones PDET identifica más de 300.000 predios y 20,6 millones de ha presuntamente informales, como se muestra en el Gráfico 4. De manera que los siete millones de ha formalizadas propuestas por el A.F. resultan bastante modestas pues únicamente solucionarían el 35% de la informalidad en esas subregiones.

Gráfico 4. Presunta informalidad en subregiones PDET



Fuente: ANT (2021).

De los 170 municipios PDET, 44⁶ tienen tasas de presunta informalidad de más de 80% en ha. Lograr la formalización de tan vastas extensiones no puede hacerse eficientemente por procedimientos ordinarios. De allí la importancia de poner en marcha los procedimientos y planes masivos de formalización, que deben tener como complemento el barrido predial realizado para los POSPR, el cual, a su vez, es un insumo para los levantamientos del Catastro Multipropósito –CM–.

La información de la ANT (CPEC, 2021b), da cuenta de 2.230.647 hectáreas formalizadas a 31 de julio de 2021, esto es el 31,9% de la meta del A.F. De ellas solo 302.560 (13%) se ubican en subregiones PDET, y equivalen al 1,5% de las hectáreas presuntamente informales en esos territorios.

⁶ Alto Patía y Norte de Cauca: Argelia, Cajibío, Jambalóturi, Morales, Suárez, Toribío, El Tambo, Los Andes y Policarpa. Arauca: Fortul. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño: Segovia y El Bagre. Catatumbo: Convención, El Carmen, El Tarra, San Calixto y Teorama. Chocó: Condoto, Istmina y Nóvita. Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño: Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán. Macarena-Guaviare: Calamar, El Retorno, Mapiripán. Pacífico y Frontera Nariñense: Barbacoas y Tumaco. Putumayo: Mocoa, Orito, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Leguizamo. Sierra Nevada-Perijá: Dibulla y Ciénaga. Sur de Bolívar: Cantagallo, Morales, Santa Rosa del Sur y Simití. Sur de Córdoba: Tierralta. Urabá Antioqueño: Dabeiba.

Tabla 4. Formalización de predios, 2016-2021 (julio 31)

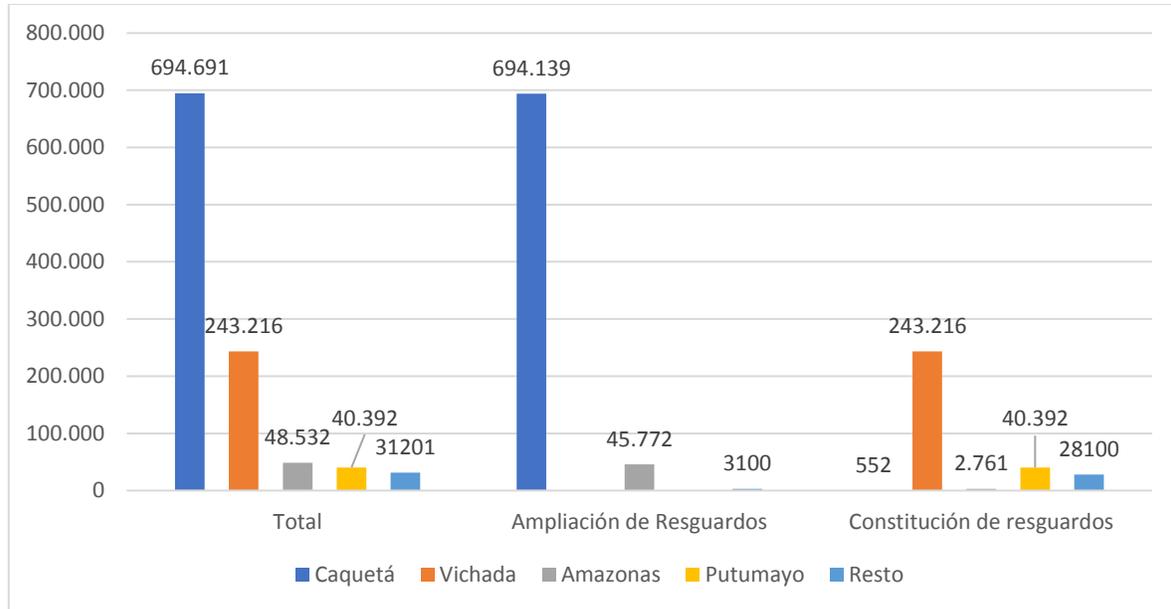
Fuente	Ha formalizadas
Procesos de adjudicación de baldíos a personas naturales	1.131,761
Adjudicación de baldíos a entidades de derecho público	911
Procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas	1.066.312
Formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural	19.988
Otros (Compra directa, FNA, subsidios)	11.676
Total	2.230.647
Adjudicación baldíos a personas naturales en municipios PDET	302.560

Fuente: CPEC (2021b).

La aplicación del Decreto Ley 902 de 2017 para la formalización de predios no ha alcanzado un desarrollo significativo. En efecto, de las 19.988 hectáreas de propiedad privada formalizadas solo en 9.774,7 se siguió el procedimiento establecido en el mencionado decreto, y en el caso de adjudicación de baldíos solo 126,8 ha se han adjudicado con este procedimiento. El resto de las hectáreas formalizadas se ha hecho con instrumentos diferentes a los creados por el A.F. En municipios PDET la utilización del mencionado Decreto Ley ha permitido la formalización de 3.225,7 ha de las cuales 2.265,16 (el 70%) se ubican en el municipio de Ovejas, Sucre, único municipio que ha concluido el POSPR.

Tal como se mostró en el acceso a tierras, en formalización el 47,8% de las hectáreas formalizadas responden a procesos étnicos, tanto para comunidades indígenas como para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (ver Gráfico 5 y Tabla 5).

Gráfico 5. Titulación de territorios de propiedad colectiva a comunidades indígenas, 2017-2021



Fuente: CPEC (2021b).

La mayor parte corresponde a procesos de ampliación de resguardos (743.011 ha), de los cuales un solo resguardo en Solano, Caquetá equivale al 93,4% del total (694.139 hectáreas) y otro resguardo en La Pedrera, Amazonas representa el 6% (45.772 hectáreas). Para constitución de resguardos se han destinado 315.021 ha, de las cuales 243.216 ubicadas en el Vichada y representan el 77,3% de la extensión total. En 2021, se constituyó un resguardo en San José de Uré, Córdoba con 495 ha. Del total de hectáreas en procesos de ampliación y constitución, 742.720 se encuentran ubicadas en 22 municipios PDET.

La extensión destinada a dotar de tierras a las comunidades negras ha sido mucho menor, ya que en el periodo entre 2017 y julio 31 de 2021 se han titulado sólo 8.042 ha, de las cuales 2.249 se encuentran en el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca). En 2021, se han otorgado hasta la misma fecha títulos en los municipios de Suárez, Cauca (35,87 ha) y San Estanislao, Bolívar (202,75 ha). La concesión de títulos a comunidades negras en municipios PDET se ha realizado en 10 municipios, con un área total de 5.959 ha, de las cuales 2.248 se ubican en Buenaventura (Subregión Pacífico Medio), 1.504 en Puerto Asís y 1.158 en Puerto Guzmán (Subregión Putumayo).

Tabla 5. Títulos Colectivos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 2017-2021 (julio 31)

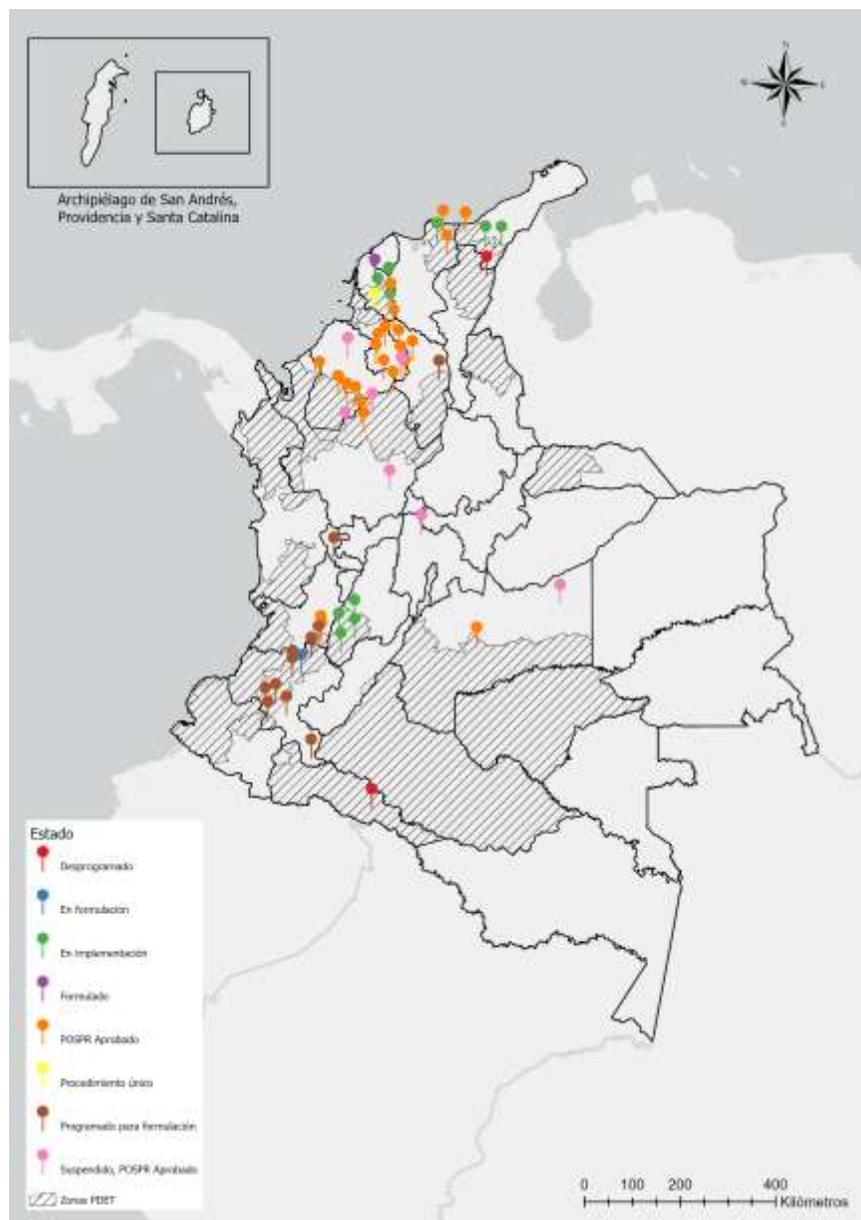
Departamento	Hectáreas
Cauca	721
Bolívar	319
La Guajira	918
Putumayo	2.788
Magdalena	1.150
Valle del Cauca	2.367
Atlántico	18
Total	8.281

Fuente: CPEC (2021b).

Por su parte, los POSPR son un instrumento de planificación que facilita la implementación de medidas como el acceso y la formalización de tierras y el levantamiento del CM. Estos deben ser implementados por la ANT, con la metodología de barrido predial, con las siguientes etapas: (i) Focalización y programación; (ii) Formulación; (iii) Implementación (operativo de campo y análisis y Procedimiento único) y (iv) mantenimiento y evaluación. La metodología se establece en el Decreto Ley 902 de 2017, se desarrolla en la Resolución 740 de 2017, como informó esta ST en el Primer informe de verificación (STCVI, 2018 pp. 8 y 220) y prevé un procedimiento único por barrido predial masivo en zonas focalizadas por el MADR, con prioridad en las subregiones PDET, en los municipios en donde se desarrollan los PNIS y en las ZRC.

La información disponible en la página web del Observatorio de Tierras Rurales de la ANT, a agosto 2 de 2021, muestra que solamente Ovejas (Sucre) cuenta con un procedimiento único que permite resolver en una sola actuación los distintos problemas. Diez (10) municipios se encuentran en fase de implementación del Plan, a través de la realización del procedimiento único (barrido predial e inicio de actuaciones administrativas para toma de decisiones). Hay 23 municipios que tienen aprobado el POSPR por parte de la Dirección General de la ANT; un municipio tiene formulado el plan y otro más se encuentra en fase de formulación; 11 municipios están programados para formulación del plan; en siete municipios se ha suspendido el proceso después de aprobado el Plan, por razones de orden público o de falta de recursos y en dos municipios se ha desprogramado (ver Mapa 1 y Anexo 6).

Mapa 1. Grado de avance de POSPR por municipio.



Fuente: Sistema de Información General de CINEP con base en ANT (2021).

Otro de los mecanismos previstos por el Decreto Ley 902 de 2017 es la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como instrumento de identificación y priorización de beneficiarios de las medidas de acceso y formalización de la propiedad rural. A julio 31 de 2021, se encontraban inscritas en el RESO 27.314 personas, como se aprecia en la Tabla 6.

Tabla 6. Número de personas inscritas al RESO, 2018-2021 (julio 31)

Sexo	Hombres		Mujeres		Total	
	Inscritos	%	Inscritas	%	Inscritos	%
Tipo municipio						
Municipios PDET	3.746	28,2%	3.663	26,1%	7.409	27,1%
Otros municipios	9.536	71,8%	10.369	73,9%	19.905	72,9%
Total	13.282	100%	14.032	100%	27.314	100%
%	48,6%		51,4%		100%	

Fuente: CPEC (2021b).

Estos datos permiten afirmar a la ST que el desarrollo de la herramienta de registro es bajo, lo cual constituye un obstáculo para acceder a los programas de acceso y formalización de tierras previstos por el A.F.

Finalmente, el A.F. estableció el reconocimiento y apoyo a las ZRC, establecidas en la legislación nacional desde la Ley 160 de 1994. Las medidas fijadas para lograr el acceso a tierras y la planificación de su uso deben estar acompañadas de procesos de formalización de la propiedad. Según información de la ANT (CPEC, 2021b, p. 26), a julio 31 de 2021 sólo se ha formalizado un total de 941,4 ha (59 predios) en la ZRC de Guaviare, que tiene una extensión de 463.600 ha de acuerdo con su resolución de constitución.

50

1.4.2. Cómo preservarlo

La informalidad de la tierra en el país es muy elevada. La estructuración de mecanismos de formalización por oferta y la adopción y puesta en marcha del Plan de Formalización Masiva buscan tener un avance más rápido para revertir esta situación. De estos dos instrumentos, el primero existe jurídicamente y se ha iniciado su puesta en marcha, aunque los resultados obtenidos hasta ahora son muy bajos. El segundo, aún no ha sido expedido⁷.

La existencia de los mecanismos de oferta es una condición necesaria, pero para que estos se materialicen en avances importantes para la seguridad jurídica de la tenencia, se deben crear las condiciones para consolidar la formalización mediante el desarrollo integral de un conjunto de acciones:

⁷ A 31 de agosto de 2021 la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del MADR “radicó por tercera vez el proyecto de decreto ante la Oficina Jurídica” y paralelamente ante la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior para su posterior remisión a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República (MADR 2021, p. 1).

En primer término, es necesario aprobar e iniciar en forma inmediata el Plan Nacional de Formalización de la propiedad rural como forma de hacer realidad el mecanismo de oferta y plantear claramente objetivos de corto, mediano y largo plazo.

En segundo término, es necesario concluir la formulación e iniciar la implementación del Plan de Zonificación Ambiental –PZA– por su importancia en el ordenamiento rural y su contribución a la solución de conflictos ambientales, interétnicos e intercomunitarios.

En tercer término, hay otros instrumentos previstos por el propio A.F. que posibilitan el logro de la formalización: se trata de los POSPR, como instrumento de base para el conocimiento de la situación jurídica de la tierra. El caso del municipio de Ovejas, Sucre, ejemplifica su importancia. Es el único municipio en el cual se ha concluido el POSPR y adoptado el procedimiento único y a su vez en el que más avances se han dado en términos de formalización y actualización catastral.

Es necesario también avanzar en la constitución del RESO, previsto por el Decreto 902 de 2017 como registro único de beneficiarios para la adjudicación gratuita y el subsidio integral. Según la CGR (2021, p. 79) “de las 86.684 solicitudes de inscripción al RESO, el 70% se encuentran aún sin valorar por parte de la Agencia, y de los sujetos de ordenamiento que fueron incluidos (15.222), solo el 14% han resultado beneficiarios de programas de acceso o formalización”.

Finalmente, la normatividad que crearía la Jurisdicción Agraria -sin aprobar aún por el Congreso de la República- es necesaria para buscar nuevas instancias y formas de solución de conflictos por la tierra⁸.

1.4.3. Riesgos para la implementación

Las medidas previstas por el A.F. como respuesta a los problemas de formalización y solución pacífica de conflictos en las zonas rurales no han desplegado por completo. Sin la seguridad jurídica que otorga la formalización, se pueden perpetuar prácticas de despojo, conflictos por la tierra y acaparamiento de baldíos que traen consigo dificultades para la inversión y conflictos rurales.

⁸ Luego del archivo por falta de trámite en la legislatura 2020-2021 del PL 439/21S-PL134/20C de iniciativa gubernamental que creaba una Especialidad Agraria, un grupo de congresistas radicó un nuevo proyecto de ley para su creación.

Ante la falta de un inventario de baldíos⁹, los procesos de formalización se pueden ver limitados por conflictos de uso en áreas de zonificación ambiental o de traslape con territorios étnicos.

Sin la aprobación de la Jurisdicción Agraria, se perpetúan las dificultades para una solución pacífica de conflictos por la tierra y no se contribuye a garantizar el derecho a la justicia para la población rural.

1.5. Compromiso: Catastro Multipropósito

El A.F. (1.1.9) establece como una de las principales disposiciones para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, la creación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito que en un plazo máximo de siete años concrete el nuevo catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales, con resultados tempranos en zonas priorizadas, amplíe la participación comunitaria y brinde apoyo técnico a los municipios para la formalización, actualización y conservación catastral.

1.5.1. Logro y relevancia

Contar con un catastro actualizado es de gran importancia pues no solamente propicia el uso adecuado y sostenible de la tierra, también puede incrementar el recaudo efectivo de los municipios, estimular la desconcentración de la propiedad rural y contribuir a la formalización de esta.

Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, reportada por la CGR (2021, p. 83): del total de municipios del país (1.140), el 87,4% tiene el catastro desactualizado, el 7,1% está sin conformar, el 1,6% lo tiene parcialmente actualizado y el 3,9% se encuentra actualizado.

El PMI estableció que para 2023, en cumplimiento de lo pactado, todos los municipios del país tendrían su catastro actualizado. El Gobierno Nacional estableció en el PND una meta del 60% para 2022 (68,7 millones de ha), lo cual implica que para cumplir con lo establecido en el PMI se debería realizar el 40% del levantamiento en 2023. Para la CGR (2021, p. 83) es preocupante que “el avance a marzo de 2021 es del 15,39%, lo que equivale a 10,57 millones de has, es decir

⁹ La Corte Constitucional, en Sentencia T-488 de 2014, ordenó realizar el inventario nacional de baldíos de la Nación. Aunque su realización no está explícitamente establecida en el A.F., si se establece que una de las fuentes del Fondo de Tierras son los baldíos indebidamente apropiados u ocupados, y para la formalización de la propiedad, es necesario contar con una herramienta como el inventario.

que para cumplir la meta del PND, se deberían intervenir 51,1 millones de hectáreas (74,4%) antes de finalizar este gobierno”.

Según respuesta de la CPEC (2021b, pp. 49-50), a la solicitud de información enviada por la ST, son 47 los municipios cuyo catastro ha sido actualizado entre los años 2017 y 2020. Solo 14 de ellos se encuentran entre los municipios priorizados. Un resumen de lo anterior se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Municipios en los cuales se ha realizado el CM entre 2017 y 2020

Municipios	Número	Urbano		Rural		Total	
		Área	Pedios	Área	Pedios	Área	Pedios
PDET	4	1.164	32.782	489.700	7.334	490.864	40.116
Ciudad capital	7	88.099	4.920.111	683.800	166.299	771.899	5.086.410
Cumaribo	1	96	3.642	6.559.632	2.358	6.559.728	6.000
Demás	35	12.788	264.599	1.166.268	195.364	1.179.056	459.963
Total	47	102.147	5.221.134	8.899.400	371.355	9.001.547	5.592.489

Fuente: CPEC (2021b).

De acuerdo con la tabla anterior, el área total asciende aproximadamente a nueve millones de ha. de las cuales el 99% es rural. El municipio de Cumaribo, cuyo catastro fue levantado en cumplimiento de la Sentencia T-247 de 2015 de la Corte Constitucional, representa el 72,9% del área total y el 73,7% del área rural con CM. Por su parte, los levantamientos en siete ciudades capitales (Bogotá, Barranquilla, Cali, Ibagué, Medellín, Quibdó, Tunja) representan el 94% de los predios urbanos. Solamente en cuatro municipios PDET (Segovia, Guapi, La Jagua de Ibirico y Ovejas) se ha realizado el catastro durante el período informado por IGAC y su área representa el 5,4% del total. Como la información suministrada no relaciona los municipios que se encuentran en ejecución en 2021, el avance podría ser un poco mayor.

En cuanto a las perspectivas inmediatas, de acuerdo con la información entregada por el Gobierno Nacional a la ST, de los 143 municipios priorizados 14 han concluido su implementación y 129 tienen definida fuente de financiación y fechas de inicio y terminación. Del total:

- 73 son municipios PDET.
- Un municipio, Ovejas, en Sucre, inició y concluyó su implementación en 2019 y fue financiado por USAID.

- Dos municipios, Villavicencio y Cumaribo, iniciaron y concluyeron la implementación entre 2019 y 2020.
- 11 municipios más¹⁰, ninguno de ellos PDET, iniciaron y concluyeron la implementación en 2020.
- 18 municipios¹¹ iniciarán y concluirán la implementación en 2021, ocho de ellos PDET.
- 107 municipios que deben iniciar la implementación en 2021 se espera que concluyan en 2022, de los cuales 60 son PDET.
- Cuatro municipios, todos PDET, inician su implementación en 2021 o 2022 y se prevé que su finalización será en 2023.

Tabla 8. Municipios priorizados para CM, según PDET, por fuente de financiación

PDET /Fuente	Total	IGAC	Coop. UK	USAID	Bio carbono	Crédito BM/BID	UK-USAID	ANT	AFD
Alto Patía Norte del Cauca	8			1		7			
Arauca	2		1		1				
Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	4		3	1					
Catatumbo	1			1					
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	14		1			10	3		
Macarena Guaviare	9		7	2					
Montes de María	13			2		9		2	
Pacífico y Frontera Nariñense	1			1					
Putumayo	6		2			4			
Sur de Córdoba	1							1	
Sierra Nevada-S. Perijá- Z. Bananera	10					7		3	
Sur del Tolima	4			2		1		1	

¹⁰ Arauca y Cravo Norte, en Arauca. Gachancipá, en Cundinamarca; Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pueblo Rico y Santuario, en Risaralda.

¹¹ Mirití-Paraná en Amazonas; Arauquita (PDET) en Arauca; Córdoba y El Guamo (ambos PDET) en Bolívar; Beteitiva; Busbanzá, Corrales, Floresta, Sativasur, Socha, Socotá y Tasco (en Boyacá, ninguno PDET); Popayán en Cauca; Valencia (PDET) en Córdoba; Fonseca y San Juan del Cesar (ambos PDET) en La Guajira; Ciénaga (PDET) en Magdalena y Rioblanco (PDET) en Tolima.

Total PDET	73	0	14	10	1	38	3	7	
No PDET	70	17	0	2	0	45	3	1	2
Total	143	17	14	12	1	83	6	8	2

Fuente: CPEC (2021b).

1.5.2. Cómo preservarlo

El Catastro es uno de los principales instrumentos para la transformación rural. El avance, entre 2017 y 2020, según la información reportada por el IGAC ha sido lento y solo cuatro municipios PDET han sido objeto de actualización. A juicio de la ST es necesario acelerar la implementación del CM, por lo menos en los 139 municipios priorizados que no han concluido la implementación, y buscar disminuir la alta dependencia de recursos de la banca multilateral y de la cooperación internacional.

El énfasis en la habilitación de los gestores catastrales ha sido parte central de la política del Gobierno. A 31 de julio de 2021 se habían habilitado 24 gestores (IGAC, 2021), la gran mayoría en grandes ciudades o sus áreas metropolitanas; el trabajo de estos gestores contribuirá a la meta general de tener todo el país actualizado en 2025. Pero este último objetivo está lejos de alcanzarse, por lo que el próximo gobierno deberá redoblar esfuerzos en materia administrativa y presupuestal.

1.5.3. Riesgos para la implementación

La lentitud en el desarrollo del CM además de llevar a que no se cumpla la meta del A.F., tampoco permitirá que en 2022 estén 650 municipios con catastro actualizado, entre ellos los 170 municipios PDET. Adicionalmente, dado que la normatividad define que el catastro se desactualiza cada cinco años, se corre el riesgo de que en 2023, los municipios cuya actualización se realizó en 2017, estén de nuevo rezagados.

El no contar con un CM actualizado tiene implicaciones de importancia para la implementación de la RRI. En primer término, limitaría los alcances de una política agraria que apueste por la transformación rural, puesto que contribuye a la seguridad jurídica de los productores agropecuarios y con ello facilita el acceso al crédito, los subsidios y otras medidas de política. Así mismo se afectaría la integralidad de la RRI en materia de formalización, ya que este instrumento contribuye a identificar la informalidad, facilitar la seguridad jurídica y promover la conservación de áreas de interés ambiental

Finalmente hay implicaciones sobre las finanzas públicas de los municipios: si los valores catastrales son muy bajos y no corresponden al valor de los predios, se dejan de recibir recursos de importancia para la financiación de bienes y servicios

para las comunidades respectivas. Este impacto es mayor, cuando se trata de grandes extensiones de tierra.

2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–

A través de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, el A.F. busca la transformación estructural del campo y una mayor equidad entre campo y ciudad (A.F. 1.2). Los PDET son una de las principales medidas para el desarrollo del enfoque territorial del A.F. Por un lado, representan el inicio de un proceso de transformación estructural del campo en las zonas rurales, con prioridad en las más urgidas de la RRI, a través de procesos que conduzcan a cambios sociales, institucionales y productivos; al cierre de brechas sociales y territoriales; a mayores inversiones públicas concertadas con comunidades y organizaciones y a la promoción de una mejor participación de estas. Son una oportunidad para la reparación territorial, de grupos y personas víctimas del conflicto armado y para el fortalecimiento de la institucionalidad local.

En el cumplimiento con estos objetivos, el A.F. (1.2.3) indicó que en cada zona priorizada se debe construir de forma participativa un Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR–, concertado en las comunidades, que incluya: i) el enfoque territorial de las comunidades, de acuerdo con sus características e historia; ii) un diagnóstico participativo, en el cual se plasmen las necesidades de los territorios y las acciones con metas precisas que deben ser acogidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La participación de las comunidades (A.F. 1.2.4) es definida como la base de los PDET, la cual también debe darse en la definición de las prioridades de los PNRRI, en la medida en que a través de esta herramienta se ejecutan dichos planes en las zonas priorizadas; en la ejecución y mantenimiento de obras; y en los mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos. El A.F. estableció los criterios de priorización¹² en cumplimiento de los cuales, mediante Decreto-Ley 893 de 2017, se seleccionaron las 16 subregiones y los 170 municipios.

2.1. Logros y relevancia

Actualmente, los PDET son el principal instrumento para la transformación regional en las 16 zonas. Son una buena estrategia para articular integralmente todas las medidas de la RRI, así como las medidas referidas a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y reparación a víctimas. La importante participación de las

¹² Niveles de pobreza extrema y NBI; grado de afectación derivado del conflicto; debilidad de la institucionalidad administrativa y capacidad de gestión; presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegítimas (A.F. 1.2.2).

comunidades y organizaciones sociales durante el proceso de planificación de los PATR significó una contribución a su construcción a través del diálogo directo con instituciones públicas y permitió la identificación de necesidades, objetivos y metas desde su propia experiencia.

En este sentido, además de ser un canal para la llegada de programas y recursos a las áreas rurales y al ser la base para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, tienen un rol importante en la construcción de legitimidad y confianza entre la ciudadanía y el Estado y entre los diferentes actores territoriales.

Desde el inicio de la implementación del A.F. se definieron las 16 zonas priorizadas para el desarrollo de los PDET, que incluyen 170 municipios. Desde entonces, se inició y finalizó el proceso participativo de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, con una participación aproximada de 220.000 personas en los distintos espacios veredales, municipales y subregionales y en los espacios autónomos con pueblos y comunidades étnicas. No obstante, entre la finalización de los PATR y el inicio de la implementación de las iniciativas e incluso en el proceso de construcción de las Hojas de Ruta Única –HRU–, las comunidades han percibido una disminución en acceso a la información y en su participación en la toma de decisiones.

Entre agosto de 2018 y febrero de 2019 se publicaron los 16 PATR que cuentan con un pequeño diagnóstico subregional, una visión territorial, objetivos e iniciativas (32.808 municipales y subregionales) distribuidas en ocho pilares¹³, así como un presupuesto indicativo. Posteriormente a este ejercicio, el Gobierno Nacional a través de su política de estabilización y del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo –PND–) definió a la HRU como el principal instrumento de implementación del PDET, que a su vez debe integrar los distintos planes tanto nacionales como territoriales para cada una de las zonas¹⁴. De acuerdo con el PND, las HRU deben incluir un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado que identifique (i) Proyectos; (ii) Responsables; (iii)

¹³ 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.

¹⁴ PATR junto con Planes Nacionales Sectoriales –PNS– que es el término utilizado por el actual gobierno para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC–, Plan Marco de Implementación –PMI–, planes territoriales de desarrollo y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII–.

Compromisos y (iv) Fuentes de financiación y recursos apropiados por las entidades del orden nacional y territorial.

El proceso de construcción de las HRU se inició en 2019 con un piloto en el Catatumbo y su resultado fue en agosto de 2020. A septiembre 30 de 2021 se han publicado siete: Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Putumayo, Montes de María, Chocó y Bajo Cauca & Nordeste Antioqueño. Los documentos generales de HRU contienen un diagnóstico, los pasos que deben seguir las iniciativas para convertirse en proyectos concretos y el ordenamiento de las iniciativas de acuerdo con su importancia estratégica para el cierre de brechas. Todo esto se desarrolla a partir de una metodología que incluye tres fases: (i) Construcción técnica, que desarrolla el proceso para la transformación de iniciativas en proyectos concretos y los mecanismos técnicos para el seguimiento a la implementación en un periodo de 15 años; (ii) Socialización de la metodología, que busca explicar la metodología con actores estratégicos, incluidos las comunidades y organizaciones sociales y (iii) Validación Territorial, que busca que los diferentes actores retroalimenten los diferentes componentes de la HRU y se ordenan las diferentes iniciativas y se clasifican como detonantes y dinamizadoras. No obstante, no se incluyeron los acuerdos de inversión, compromisos o cronogramas (PGN, 2021, p. 117).

Como la ST señaló en sus informes Octavo y Noveno (STCVI, 2021a y 2021b), la participación comunitaria en la HRU se da hasta la última fase y en los documentos no se establecen los mecanismos e instancias de participación, control y seguimiento ciudadano. Sin embargo, para tres de estas HRU (Putumayo, Montes de María y Bajo Cauca & Nordeste Antioqueño), se desarrollaron espacios municipales de validación territorial. Hay que señalar que las HRU no articulan aún por completo los instrumentos de planeación de cada una de las subregiones (PGN, 2021, p. 80).

El gobierno nacional proyectaba la finalización de las HRU en Sur del Tolima, Arauca, Cuenca del Caguán & Piedemonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Urabá Antioqueño y Pacífico & Frontera Nariñense durante el tercer trimestre de este año y las restantes de Alto Patía y Norte del Cauca, Sierra Nevada-Perijá y Pacífico Medio antes de finalizar la actual vigencia (CPEC, 2021b, p. 4).

La selección final de las iniciativas consideradas estratégicas muestra un desbalance entre pilares. El mayor número de iniciativas priorizadas como estratégicas, para las siete subregiones, está en *Reactivación económica y producción agropecuaria* (28,24%) e *Infraestructura y adecuación de tierras* (18,74%). Mientras que los pilares *Sistema para la garantía progresiva del derecho*

a la alimentación (1,83%), Reconciliación, convivencia y construcción de paz (8,60%) y Salud Rural (6,82%), son los que tienen un menor número de iniciativas.

Tabla 9. Número de iniciativas municipales y subregionales identificadas como estratégicas en la HRU

Zona	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Total
Catatumbo	23	55	15	30	33	85	0	18	259
Sur de Bolívar	27	33	14	29	28	40	5	16	192
Sur de Córdoba	19	33	8	16	15	42	8	8	149
Putumayo	10	6	2	20	18	120	0	4	180
Montes de María	55	58	31	63	53	74	5	51	390
Chocó	27	94	35	28	57	102	5	32	380
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	45	78	25	35	50	75	12	35	355
Total	206	357	130	221	254	538	35	164	1.905

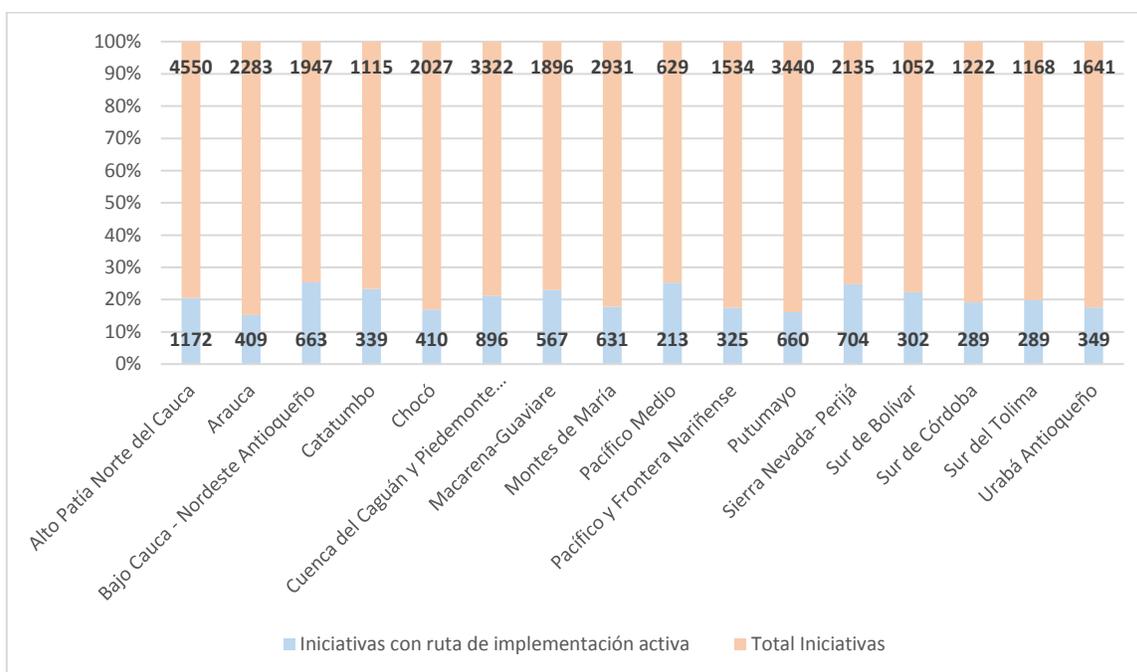
Fuente: Elaboración propia con base en ART (2020, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e y 2021f).

Los esfuerzos institucionales también se han concentrado en la estructuración de proyectos y la realización de gestiones que puedan materializar las iniciativas. En esto, es relevante señalar que los retrasos en la implementación de las medidas de acceso a tierras y de los PNRRI, no han permitido que las iniciativas tengan correspondencia, se articulen y apalanquen con otras acciones de política pública sectorial.

En general, para todas las subregiones las iniciativas reportadas con ruta de implementación activa –asociadas a proyectos o gestiones que promueven su implementación a través de los mecanismos de financiación o a programas públicos sectoriales– oscilan entre un 20% y un 35% del total. Considerando el tiempo transcurrido desde la firma del A.F. y desde la adopción de los PATR, ese porcentaje sigue siendo bajo, por lo que se requiere la continuación de los esfuerzos para que las iniciativas cuenten tanto con una ruta específica, como con acciones concretas que permitan su materialización; de acuerdo con la vigencia de 10 años que los PDET disponen por el Decreto Ley 893 de 2017. Las subregiones que presentan un mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación a 9 de agosto de 2021

son Bajo Cauca – Nordeste Antioqueño (34,05), Pacífico Medio (33,86%) y Sierra Nevada – Perijá (32,97%). Por otro lado, Arauca (17,91%), Putumayo (19,18%) y Chocó (20,22%) presentan un menor número. Como se verá más adelante, esto no se corresponde necesariamente con el número de proyectos e inversiones realizados a través de los mecanismos Obras PDET, Obras por Impuestos y proyectos financiados a través de regalías. Por ejemplo, en Pacífico Medio, el número de iniciativas con ruta de implementación activa es una tercera parte del total, pero la inversión a través de estos mecanismos es nula.

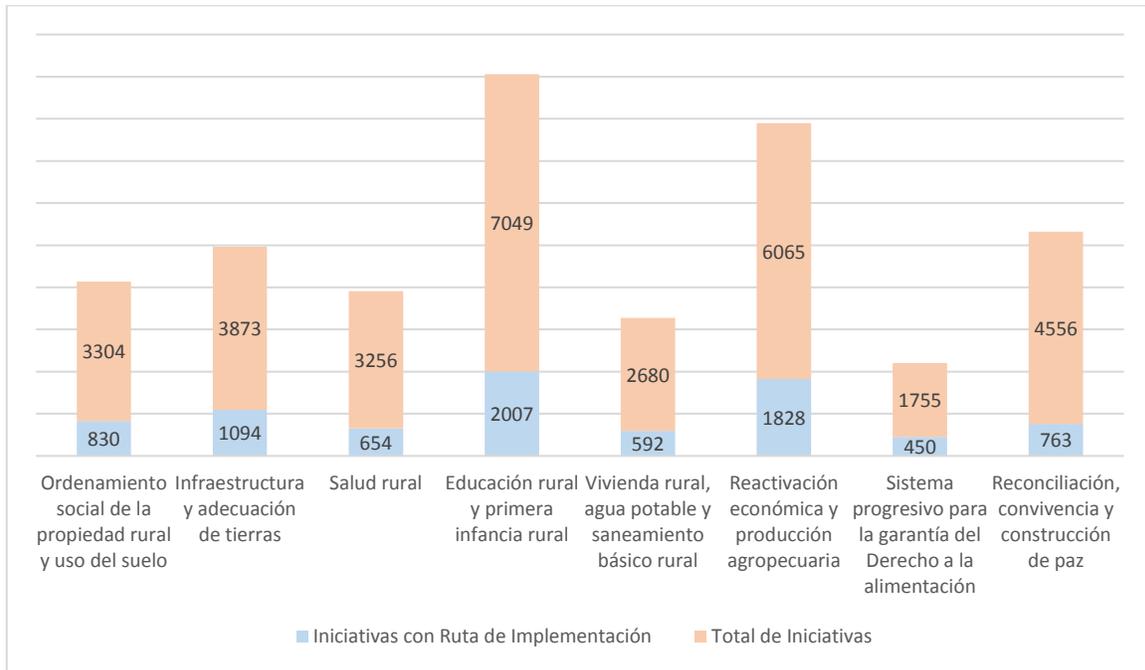
Gráfico 6. Número de iniciativas con ruta de implementación activa por subregión (agosto 9 de 2021)



Fuente: CPEC (2021).

El análisis por pilares muestra que los de *Infraestructura y adecuación de tierras* (28,24%) y *Reactivación económica y producción agropecuaria* (30,14%) son los que tienen un mayor número de iniciativas vinculadas a algún proyecto o gestión, mientras que *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* (16,74%) y *Salud rural* (20,08%) son las que presentan menor número. Aun cuando todos los pilares requieren acelerar su gestión e implementación, es necesario que se avance de forma más consistente en aquellos rezagados.

Gráfico 7. Número de iniciativas con ruta de implementación (agosto 9 de 2021)



Fuente: CPEC (2021b).

Otro logro relevante ha sido la inclusión de las iniciativas en los planes de desarrollo del nivel territorial: 170 acuerdos municipales y 18 ordenanzas departamentales han adoptado los PATR y han incorporado aproximadamente 12.000 iniciativas de los PATR (CPEC, 2021a, p. 4). Como lo señaló esta ST en su VII informe (STCVI, 2020) se destaca que las administraciones locales y regionales hayan asumido desde sus competencias el cumplimiento de los PATR, sin embargo, en términos generales se trata de metas, acciones y productos que contribuyen parcialmente al cumplimiento de iniciativas formuladas con un mayor impacto.

De acuerdo con la información oficial, desde agosto de 2018 se han invertido \$8,35 billones de pesos en los municipios PDET (CPEC, 2021a, p. 4). Sin embargo, buena parte de los recursos ejecutados del Presupuesto General de la Nación –PGN– para las vigencias 2019 y 2020, y los proyectados a 2021, corresponden a proyectos asociados a programas de la oferta social tradicional del Estado¹⁵ que representan más del 70% del total de los recursos. Este es un dato relevante pues para 2019, los recursos del PGN para la RRI representaron 52%; para el 2020, 70%; y la proyección para 2021, 74%. Inversiones relevantes pero que no necesariamente se orientan con los objetivos de la RRI (CGR, 2020, pp. 30-32 y 2021, pp. 19-30). Por

¹⁵ Como Programa Adulto Mayor del DPS, Atención a Primera Infancia del ICBF, Programa de Alimentación Escolar, y Servicios de Formación Profesional del SENA.

otro lado, la inversión en estos programas tradicionales también determina que exista un desbalance entre pilares: por ejemplo, la ejecución acumulada del pilar de *Educación Rural* concentra un 24% mientras que el de *Ordenamiento social de la propiedad* un 3% (CGR, 2021, p. 61).

Desde el inicio de la implementación hasta el 30 de julio de 2021, de las tres fuentes de financiación de proyectos e iniciativas PDET analizadas, OCAD Paz ha sido la de mayores recursos, seguida por las obras financiadas por el mecanismo Obras Por Impuestos –OXI– y, finalmente, se encuentran las Obras PDET, con recursos de presupuestos gubernamentales y en algunos casos de cooperación internacional.

Los montos promedio de los proyectos aprobados o de las obras realizadas varían sustancialmente según fuente. Mientras las obras PDET son pequeñas infraestructuras de alcance veredal o municipal, con un valor promedio de \$206 millones de pesos, las obras por impuestos tienen alcance municipal y un valor promedio de inversión de \$7.930 millones. Las obras aprobadas para la ejecución con recursos del Sistema General de Regalías tienen un valor promedio de \$10.659 millones.

Tabla 10. Principales obras y proyectos realizados y aprobados en los PDET (junio 30 de 2021)

Obra o proyecto	Número	%	Valor	%	Promedio
Obras PDET (2018-2021)	1.064	70,2	219.306	4,5	206,1
Obras por impuestos (2018-2021)	77	5,1	601.612	12,6	7.930,0
OCAD Paz (2017-2021) ¹⁶	375	24,7	3.997.055	82,8	10.658,8
Total	1.516	100	4.826.973	100	3.184,0

Fuente: Elaboración propia con base en ART (2021g, 2021h) y OCAD PAZ (2021).

Es de destacar que los proyectos aprobados por el OCAD Paz han crecido en forma importante durante 2021, en respuesta a la posibilidad de adelantar los recursos a través de vigencias futuras. Así, durante el primer semestre de 2021 se aprobaron bajo esta modalidad, 141 proyectos en regiones PDET y cuatro proyectos en otras regiones por un valor aproximado de \$1.7 billones y \$350.990 millones respectivamente. Esta cifra representa el 42% del total de recursos aprobados por el OCAD Paz desde diciembre de 2017.

¹⁶ Se incluyen vigencias futuras. El valor SGR corresponde a lo aprobado por el OCAD Paz.

En la Tabla 11 se presentan, para cada una de las Subregiones PDET, las cifras correspondientes a la financiación de obras y proyectos con las modalidades señaladas. La ST reitera su preocupación por la nula financiación de obras en la Subregión de Pacífico Medio, a través de este mecanismo y por el desigual tratamiento entre regiones: Sierra Nevada tiene la mayor participación con un 10% del total de recursos, seguida por Cuenca del Caguán con 7%, Alto Patía y Norte del Cauca con 6,8% y Macarena Guaviare con 6,6%. En el caso del Pacífico Medio, de acuerdo con la información de la comunidad -recogida en trabajo de campo realizado por CERAC-: de un total de 18 iniciativas presentadas al OCAD, ninguna ha sido aprobada por el DNP, sin que las explicaciones técnicas sean claras para la comunidad (Funcionario 3 PM, 2021).

Tabla 11. Fuentes de financiación y proyectos en subregiones PDET, 2017-2021 (junio 30)

Subregión	Obras PDET		Obras por Impuestos		Obras SGR - OCAD Paz ¹⁷		Total		% Valor total
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	
Alto Patía Norte del Cauca	125	17.092	11	100.077	28	325.982	164	443.151	6,8
Arauca	41	4.350	9	119.880	10	133.249	60	257.479	4
Bajo Cauca - Nordeste Antioqueño	127	20.154	7	71.699	8	38.276	142	130.129	2
Catatumbo	102	16.326	6	55.747	29	203.992	137	276.065	4,2
Chocó	33	7.246	0	0	30	211.474	63	218.720	3,4
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	86	54.853	4	72.091	43	327.475	133	454.419	7
Macarena-Guaviare	206	28.301	1	3.877	34	398.257	241	430.435	6,6
Montes de María	9	826	1	4.737	35	351.472	45	357.035	5,5
Pacífico Medio	0	0	0	0		0	0	0	0
Pacífico y Frontera Nariñense	62	18.188	4	19.933	7	55.726	73	93.847	1,4
Putumayo	135	24.982	10	46.989	26	301.091	171	373.062	5,7

¹⁷ Incluye vigencias futuras. El valor SGR corresponde a lo aprobado por el OCAD Paz.

Sierra Nevada- Perijá	47	9.855	2	12.007	59	663.482	108	685.344	10,5
Sur de Bolívar	3	475	2	6.502	15	119.706	20	126.683	1,9
Sur de Córdoba	23	6.674	1	8.793	23	257.668	47	273.135	4,2
Sur del Tolima	55	5.133	11	40.233	7	62.483	73	107.849	1,7
Urabá Antioqueño	10	4.851	8	48.047	19	126.230	37	179.128	2,8
Nacional					2	420.492	2	420.492	6,5
Total PDET	1064	219.306	77	610.612	375	3.997.055	1.516	4.826.973	74,3
Total No PDET	26	33.017	63	338.865	241	1.299.118	330	1.671.000	25,7
Total	1.090	252.323	140	949.477	616	5.296.173	1.846	6.497.973	100
% Total PDET	70,2	4,5	5,1	12,6	24,7	82,8	100	100	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en ART (2021g, 2021h) y OCAD PAZ (2021).

2.2. Cómo preservarlos

En primer lugar, en términos de mantener la legitimidad del proceso es necesario asegurar la participación de las comunidades y organizaciones en la construcción de las HRU restantes y en la implementación de las iniciativas de los PATR, incluidas aquellas que se priorizaron como estratégicas en las HRU o en los instrumentos que definan los siguientes gobiernos para la implementación de los PDET. Esto debe estar acompañado de mecanismos amplios de información sobre los avances y retrocesos y de una estrategia dirigida al fortalecimiento de las veedurías comunitarias en las 16 zonas.

En segundo lugar, las metas, objetivos y prioridades de los PATR, y las iniciativas priorizadas como estratégicas en las HRU deben articularse y armonizarse con los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo –PND–, para cumplir con el mandato constitucional. Para el próximo gobierno, el reconocimiento de las iniciativas resultado del proceso participativo a través de la inclusión de programas sectoriales que apunten a materializarlas, integrados con los PNRRRI y las medidas de acceso a tierras, puede convertirse en un aliciente para la construcción de paz territorial. De la misma forma, con la experiencia acumulada y resaltando las buenas prácticas, se debe analizar la posibilidad de ampliar la cobertura geográfica de los PDET a

otros municipios y subregiones que cumplen con los criterios establecidos por el A.F., empezando con zonas que tienen continuidad geográfica con las que actualmente existen.

En tercer lugar, se debe dar prioridad al fortalecimiento de la institucionalidad local y de sus capacidades de gestión y planeación y a los mecanismos de articulación entre éstas, la institucionalidad nacional y las institucionalidades étnicas. Esto implica también, la revisión de la experiencia de los actuales gobiernos municipales y departamentales en la implementación de las iniciativas incluidas en los planes de desarrollo del nivel territorial para el periodo 2020-2023, identificando buenas prácticas y asuntos problemáticos, para la inclusión de los PATR en los siguientes ciclos de planeación.

En cuarto lugar, es necesario que se acelere la implementación de iniciativas, particularmente aquellas establecidas en los planes de desarrollo del nivel territorial y aquellas definidas como estratégicas en las HRU. De la misma forma, debe establecerse un plan de trabajo que, en aras de la implementación integral, permita para cada una de las zonas superar el desbalance entre los distintos pilares en cuanto a proyectos estructurados, iniciativas financiadas y en ejecución e iniciativas finalizadas, y los desbalances en este campo entre las distintas zonas PDET, en particular en los criterios para asignación de recursos.

Finalmente, la implementación de los PDET se enfrenta al escenario de la crisis social y económica profundizada por la pandemia. En este aspecto, es necesario que se considere la actualización de los diagnósticos territoriales presentes tanto en los PATR como en las HRU y la adaptación de las iniciativas, incluso aquellas consideradas estratégicas, y de las prioridades de implementación de forma participativa para dar cuenta de los retos más relevantes frente a la situación actual.

2.3. Riesgos para la implementación

El primer riesgo está en el aumento de hechos de violencia en las regiones PDET que puede generar, por un lado, el debilitamiento de la participación comunitaria en los escenarios de planeación, veeduría y seguimiento o en la ejecución de iniciativas y, por otro, que en algunas zonas no se puedan implementar iniciativas lo cual podría crear brechas en la implementación.

El segundo riesgo está en la implementación de iniciativas sin que existan avances en las medidas de acceso a tierras y en los PNRRI, lo que implicaría una implementación aislada, desarticulada, en las regiones PDET y reduciría los impactos en la mejora de las condiciones de vida de la población rural. Este riesgo se extiende al debilitamiento de la implementación conjunta de iniciativas geográficamente y la articulación entre iniciativas provenientes de distintos pilares.

El tercer riesgo está en que subsista el desequilibrio entre subregiones PDET en la implementación de iniciativas, la estructuración de proyectos y la aprobación y ejecución de proyectos a través de los mecanismos de financiación dispuestos para ello, incrementando la desigualdad entre regiones. En este caso, deben priorizarse aquellas zonas que se encuentran rezagadas en la implementación de forma que todas las subregiones reciban un trato equilibrado de acuerdo con sus necesidades y condiciones.

El último riesgo es que no se prioricen acciones conducentes al fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales y que, cuando decrezcan la inversión para la implementación de iniciativas y la presencia y el diálogo con la institucionalidad del nivel nacional, estas no cuenten con la capacidad de gestionar demandas sociales, mantener los escenarios de participación y la competencia para negociar con actores estratégicos en cada uno de los territorios alrededor del desarrollo territorial.

3. Compromiso: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– son 16 instrumentos establecidos en el A.F. para disminuir y erradicar la pobreza rural. De estos, el Plan de formalización masiva y el Plan de zonificación ambiental están incluidos en la primera parte de la RRI y en la tercera los restantes (*Infraestructura y adecuación de tierras, Desarrollo Social, Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, y Derecho a la alimentación*). Para el A.F (1.3), los PNRRI tienen tres objetivos: (i) superación de la pobreza en el campo, (ii) disminución de la desigualdad y (iii) creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. Su principal meta es la erradicación de

la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50% durante un periodo de 15 años. Cabe recordar que, el A.F. establece que se debe garantizar el cumplimiento en los primeros cinco años desde la firma, es decir hasta noviembre de 2021.

3.1. Logros y relevancia

El Plan Marco de Implementación –PMI– definió para 14 PNRR¹⁸ a 76 productos con sus respectivos indicadores, la mayoría en un horizonte de 15 años (2031). De estos, por un lado, 59 son también productos e indicadores específicos para las zonas PDET, los cuales en su mayoría tienen una temporalidad 10 años (2026), que es el plazo establecido por el A.F. para la implementación de estos programas; y, por otro lado, 11 se incluyeron como medidas afirmativas en el capítulo de transversalización del enfoque de género. Así mismo, se estableció una meta trazadora para pueblos y comunidades étnicas que tiene tres indicadores relacionados con la incorporación del enfoque étnico y de medidas, proyectos, programas específicos, con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación para las mujeres de estas comunidades y pueblos y con la participación, concertación y consulta previa en la implementación de los PNRR. Son responsables de estos productos 27 entidades del Estado, entre ministerios¹⁹ y comisiones intersectoriales, agencias, fondos, departamentos administrativos y unidades especializadas²⁰.

67

Para septiembre de 2021 se habían adoptado diez planes, tres estaban en cierre técnico y tres en formulación. Si bien su adopción es un logro relevante, de acuerdo con el A.F. (6.1.10) la normativa necesaria para la implementación de la RRI tenía un plazo de 12 meses y siguiendo los indicadores del Plan Marco de Implementación –PMI–, la obligación de su expedición era 2018, hecho que sólo se cumplió en tres casos.

¹⁸ En este apartado no se incluyen los Planes de Formalización de Tierras y Zonificación Ambiental.

¹⁹ Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; Cultura; Deporte; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Minas y Energía; Salud y Protección Social; Educación; Transporte; Vivienda, Ciudad y Territorio; Interior; y Trabajo.

²⁰ Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES–; Agencia de Desarrollo Rural; Artesanías de Colombia; Colombia Compra Eficiente; Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN–; Comisión Intersectorial para la Primera Infancia; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–; Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO–; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–; Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–; Servicio Público de Empleo; y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias –UAEOS–.

Cuadro 1. Planes Nacionales adoptados, con cierre técnico y en formulación (septiembre de 2021)

Tema	Plan	Instrumento de expedición	Fecha
Acceso a tierras y ordenamiento social y ambiental	Plan de formalización masiva	En formulación	
	Plan de zonificación ambiental	En formulación	
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	Con cierre técnico	
	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Resolución 179 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ²¹	Junio de 2017

²¹ Con actualización pendiente de acuerdo con el cambio de competencias establecido en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. A julio de 2021, se tenía la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reporta su reformulación, sin embargo no ha sido adoptado.

	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 economía solidaria y cooperativa	Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural	Resolución 2950 del Ministerio del Trabajo	Diciembre de 2020
	Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación	En formulación	
	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.

El retraso en su adopción y, consecuentemente, en el inicio de acciones para el cumplimiento de las medidas asignadas a cada uno de los PNRRI por el A.F, ha representado en su conjunto una falencia significativa en cuatro procesos e instrumentos claves para la implementación de la RRI:

1. En el proceso de planificación PDET (que finalizó en febrero de 2019), hecho que hubiera permitido a los actores participantes contar con un marco de referencia para la incorporación de iniciativas en los PATR y dar cumplimiento a la disposición del A.F. sobre participación en PDET (1.2.4)

para definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales. Cabe recordar, además, que la organización y distribución metodológica por pilares se hizo atendiendo a los temas de la RRI, entre ellos estos Planes. Teniendo en cuenta esta situación, en los documentos que adoptan los PNRRI, tampoco es clara la forma en que las distintas iniciativas PDET se tuvieron en cuenta en la formulación de acciones y de indicadores de cada uno de estos. Tampoco los Planes tienen presencia en las sesiones interinstitucionales y mesas de impulso en las subregiones, por lo que no se están integrando a la gestión de oferta y a las acciones para la implementación de iniciativas (PGN, 2021, p. 125).

2. El PND 2018-2022 (aprobado en mayo de 2019), era una oportunidad inmejorable de darle un mayor impulso a la realización de las medidas de los PNRRI del A.F. dados los vínculos con los temas de política social y de desarrollo económico propios de este instrumento. Sin embargo, esto no ocurrió.
3. En la elaboración de los planes de desarrollo del nivel territorial para el periodo 2020-2023 (finalizados a mediados de 2020), particularmente, en municipios y departamentos de las zonas PDET para articular a la planeación territorial aquellas disposiciones sectoriales dirigidas a la implementación del A.F., teniendo en cuenta las competencias de las entidades territoriales frente a temas como salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
4. Como se señaló en los informes VIII y IX de esta ST (STCVI, 2021a y 2021b), en los documentos finales que estaban publicados a julio de 2021 de HRU, para Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo y Montes de María, los PNRRI solo son utilizados en la selección de indicadores para el seguimiento de los avances en cada una de las subregiones y, en todo caso, solo se tuvieron en cuenta los planes territoriales que ya habían sido publicados al momento en el que se efectuó dicho paso dentro del proceso regional de construcción de la HRU.

De acuerdo con la Contraloría General de la República –CGR– (2021, p. 73), el costo de los PNRRI adoptados y formulados suma \$103.4 billones del 2020. Teniendo en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo asignó para la totalidad de la RRI la suma de \$119.7 billones del 2020 y considerando que todos los recursos previstos se destinaran a los PNRRI para los tres planes que aún están en proceso de formulación, entonces únicamente estarían disponibles \$16.3 billones. Esto podría representar una afectación a los resultados propuestos por el A.F., por ejemplo, en materia de formalización de tierras.

En términos generales, los recursos ejecutados y proyectados entre 2017 y 2021 son \$16.434.121 millones, los cuales tienen como fuente principal al Presupuesto General de la Nación, fuente que solo es superada en materia de proyectos de Infraestructura y adecuación de tierras por los recursos del Sistema General de Regalías –SGR–. La cooperación internacional tiene aportes relevantes en *Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa* y en *el Derecho a la alimentación*, y los privados en materia de *Infraestructura y adecuación de tierras y vivienda rural*. Para el año 2021, se tiene proyectado un aumento de los recursos frente a los ejecutados en 2020 únicamente en *Infraestructura y adecuación de tierras* (CGR, 2021, pp. 86-114).

Tabla 12. Fuente recursos ejecutados y proyectados por pilares de PNRI 2017-2021

Pilar	PGN	SGR	Privados	Entes territoriales	Cooperación Internacional	SGP	Total recursos (millones de pesos)
Infraestructura y adecuación de tierras (conectividad, energía eléctrica, vías, adecuación de tierras)	44%	49%	6%		1%		5.254.489
Desarrollo social: Salud rural	95%				5%		401.550
Desarrollo social: Educación rural	93%	1%	3%		2%	1%	6.675.757
Desarrollo social: Vivienda rural	80%	10%	8%		2%		1.334.862
Desarrollo social: Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	69%				31%		2.467.270
Derecho a la alimentación	88%	1%		1%	10%		300.193
Total							16.434.121

Fuente: CRG (2021).

En cuanto al cumplimiento de los indicadores, únicamente en el pilar de Infraestructura y adecuación de tierras se cumple con el 100% de indicadores de la fase de formulación, hecho que se corresponde con los retrasos en la adopción de los PNRRI y que dificulta el mayor ritmo de ejecución en los primeros cinco años del A.F. En materia de indicadores de proceso y de producto, los peores resultados están en *Salud y Vivienda rural*, mientras que en los demás pilares se reportan avances significativos (CGR, 2021, pp. 86-114).

Tabla 13. Avances en el cumplimiento de indicadores por pilares de PNRRI (a marzo de 2021)

Pilar	Indicadores de formulación	Indicadores de proceso	Indicadores de resultado
Infraestructura y adecuación de tierras (conectividad, energía eléctrica, vías, adecuación de tierras)	100%	51%	46%
Desarrollo social: Salud rural	25%	7%	9%
Desarrollo social: Educación rural	64%	35%	51%
Desarrollo social: Vivienda rural	50%	14%	17%
Desarrollo social: Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa	88%	40%	32%
Derecho a la alimentación	35%	32%	48%

Fuente: CRG (2021).

Estos resultados se deben al reporte de acciones de política pública sectorial independientemente de si el respectivo PNRRI está adoptado y en ejecución, por ejemplo, en *Salud, Educación y Derecho a la Alimentación*.

De acuerdo con la PGN, los PNRRI se conciben como los instrumentos que permiten la dotación de bienes y servicios públicos para toda la ruralidad colombiana, priorizando las zonas más afectadas por el conflicto armado, zonas en las que su principal mecanismo articulador es el PDET (PGN, 2020, p. 107). Esto implicaba, por un lado, que las entidades adaptaran su oferta para proveer bienes y servicios que las comunidades y organizaciones identificaran como prioritarios, así como que los ejercicios participativos tuvieran en cuenta las líneas estratégicas que los sectores definieran en estos Planes, en el marco de sus competencias y techos presupuestales. Por otro lado, eran una oportunidad para focalizar de forma más

eficiente los esfuerzos sectoriales (CONPES, 2018, p. 20). Otro reto sin duda es, sin perder de vista las zonas priorizadas, fortalecer la implementación de los PNRRRI en los municipios y regiones no PDET, en los que no tienen la misma presencia las instituciones públicas y los programas derivados del A.F. y no han contado con ejercicios participativos para la identificación de necesidades, construcción de diagnósticos y priorización de acciones de política pública sectorial.

Para el 2016, la pobreza monetaria y monetaria extrema rural estaba en 48,8% y 20,1% respectivamente. Entre 2017 y 2018, ambas cifras se redujeron, pero en 2019 crecieron hasta alcanzar casi los mismos niveles que al inicio de la implementación: 47,5% y 19,3%. Los datos más recientes para 2020 muestran una disminución de 4,6% y 0,9% respectivamente, pese a los efectos de la pandemia que incrementó ambos indicadores a nivel nacional. Esta reducción se explica tanto por cambios metodológicos en la medición como por el impacto positivo en los ingresos de las familias vía ayudas institucionales por la pandemia (Comité de Expertos de Pobreza, 2021), también, por el hecho de que las actividades agropecuarias no se detuvieron durante la pandemia y hubo la activación de circuitos cortos de comercialización en ciudades pequeñas, ante el cierre de los mercados urbanos (PGN, 2021, p. 124).

No obstante, a cinco años de la implementación del A.F., las cifras de pobreza rural continúan siendo altas, a lo que deben sumarse los efectos de mediano y largo plazo por la pandemia. Para la PGN (2021, p. 208) es llamativo que el Documento Conpes 4023 de 2021 sobre reactivación y crecimiento sostenible frente a la pandemia, no haga ninguna mención a los PNRRRI. De allí que la implementación de estos, de forma integral, sigue representando una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población rural, mucho más en el escenario actual.

3.2. Cómo preservarlos

Un primer paso es concluir la formulación de los Planes que faltan para que sean adoptados, incluida la actualización del Plan de vivienda rural. El Gobierno Nacional ha manifestado que al finalizar su periodo estarán en ejecución los 16 PNRRRI (Archila, 2021). Para todos los planes y particularmente para los tres que se encuentran con cierre técnico (Salud, Educación, Alimentación) así como los que se encuentran en formulación (Formalización, Zonificación Ambiental y Asistencia técnica), se debe acelerar su implementación, máxime cuando la meta de hectáreas formalizadas tiene un plazo de siete años y la formulación de plan de Zonificación Ambiental de dos años no se cumplió.

En segundo lugar, se requiere una implementación articulada y conjunta de los distintos PNRRI, entre ellos y con los PATR y las iniciativas detonantes y dinamizadoras de las HRU; así mismo, una estrategia conjunta de intervención desde los diferentes Planes en aquellas zonas que no están priorizadas para la implementación de la RRI. En ambos casos, garantizando la participación y la contratación con comunidades y organizaciones en aquellos eventos en los que la normatividad lo permite.

En tercer lugar y atendiendo a lo establecido en la Constitución, las acciones, indicadores y metas de los PNRRI deben ser insumos, por un lado, para la planeación sectorial de los siguientes tres PND, garantizando su financiación y, por otro, ser un marco de referencia en los procesos de construcción y expedición de los próximos planes de desarrollo del nivel territorial, tanto en municipios y departamentos priorizados para la implementación de la RRI como para los demás.

Finalmente, es necesario incorporar en la implementación de los PNRRI evaluaciones de término medio –con la participación de las comunidades y organizaciones– que valoren sus impactos en la disminución de la pobreza rural y evalúen qué medidas se encuentran rezagadas frente a otras y en qué lugares no se presenta una dinámica positiva de implementación, para hacer los ajustes necesarios que permitan su integralidad desde el punto de vista de las acciones de política pública incluidos en cada uno de estos, entre los diferentes planes y en todo el territorio nacional.

3.3. Riesgos para la implementación

Finalizada la adopción de los PNRRI, con una definición de competencias, responsabilidades y presupuesto, y en ejecución en su totalidad, el principal riesgo está en que los siguientes gobiernos no incorporen en sus ejercicios de planeación estos insumos que son relevantes para cada uno de los sectores, en el marco de sus objetivos de política pública en los PND, con su debida representación en presupuesto; o bien que solo incorporen algunos de estos, prefiriendo algunos pilares sobre otros, así como teniendo en cuenta únicamente algunas de sus medidas. Dado el retraso en su adopción y la necesidad de tener el máximo esfuerzo posible en los primeros cinco años, plazo concurrente con la pandemia, este ejercicio es particularmente necesario para el próximo gobierno nacional 2022-2026.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión del Catatumbo.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021a). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Sur de Córdoba.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021b). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Putumayo.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021c). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Montes de María.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021d). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Sur de Bolívar.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021e). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Chocó.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021f). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021g). *Obras PDET. Plataforma de visualización de datos de Obras PDET* (Consulta 10 de agosto de 2021). Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZmY2NWZINWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyliwidCI6IjhmZDEwMTNILTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOiR9>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021h). *Obras por Impuestos* (Consulta 10 de agosto de 2021). Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos/resultados_oxi
- Agencia Nacional de Tierras –ANT- (2021). *Observatorio de Tierras Rurales.* (Consulta 3 de agosto de 2021). Recuperado de: <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/Index>
- Archila, Emilio José (2021). *Planes Nacionales Sectoriales: Hacia una transformación soñadora y real de la ruralidad.* Recuperado de: <https://semanarural.com/web/articulo/planes-nacionales-sectoriales-hacia-una-transformacion-sonadora-y-real-de-la-ruralidad/1928>
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE– (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas.* Universidad de los Andes. Bogotá.
- Comité de Expertos de Pobreza (2021). Comunicado de prensa. Evolución de la línea de pobreza monetaria para los centros poblados y rural disperso. Recuperado de:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria-2020-evolucion-centros-poblados-rural-disperso.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2021a). *Logros de la paz con legalidad. Cifras con corte a junio 30 de 2021. 3 años de gobierno.*

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2021b). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del 13 de agosto de 2021.*

Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– (2018). Documentos Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932.pdf>

Contraloría General de la República –CGR– (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019.* Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

Contraloría General de la República –CGR– (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.* Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2014). *Uso, cobertura y tenencia del suelo. 3^{er} Censo Nacional Agropecuario.* Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Uso-del-suelo/1-Presentacion.pdf>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– (2021). *Plataforma de visualización. Gestores Catastrales Colombia* (consulta 31 de julio de 2021). Recuperado de: <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/mapa-de-habilitados>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- (2021). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del 14 de septiembre de 2021.*

Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD PAZ– (2021). *Acta sesión N° 52*. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bZl4QjzQl2s%3d&tabid=453>

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Septiembre 2020*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci3n.pdf>

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

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2018). *Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. CINEP-CERAC. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/610-primer-informe-de-verificacion-del-primer-ano-de-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP-CERAC. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

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. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

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. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 – PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

El punto 2 establece medidas y mecanismos para lograr la apertura democrática y para romper el vínculo entre las armas y la política a través del desarrollo de canales institucionales que prioricen el diálogo, la mediación y la resolución de conflictos sociales. Para ello el A.F. estableció tres temas generales: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (2.1); mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (2.2) y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (2.3).

Para este 10º. Informe, la ST desarrolló un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación de cada uno de los puntos, identificando sus principales logros y su relevancia, algunos mecanismos para preservarlos y los posibles riesgos que atraviesa la apertura democrática para construir la paz.

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

78

Para el A.F. la participación es un eje fundamental en la construcción de paz y, en aras de garantizar el pluralismo en el sistema político colombiano, se establece como subtema los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, donde se determina también la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición (A.F. 2.1.1.1.). De igual forma, con el fin de garantizar la expresión de las diferentes visiones e intereses en la sociedad, se define el subtema de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, donde establece la puesta en marcha de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, el cual comprende la seguridad bajo la perspectiva del humanismo, la promoción y el respeto de la vida, los derechos y libertades (A.F. 2.1.2).

1.1. Compromiso: Garantías para el ejercicio de la política

En este Décimo informe la ST destaca como preocupación central el delicado escenario de inseguridad que atraviesan algunas regiones del país. Si bien la firma del A.F. generó una reducción significativa en las acciones ofensivas del conflicto armado (CERAC, 2020), la escasa integración institucional de las zonas dejadas por la antigua guerrilla y el lento avance en la implementación de algunas medidas

del A.F., ha propiciado un clima apto para el fortalecimiento de diversos grupos armados en varias regiones del país, los cuales han atravesado por un proceso de reacomodamiento y recomposición desembocando, en algunos casos, en disputas territoriales.

La permanencia de grupos armados en los territorios, los enfrentamientos y los intereses económicos y políticos a nivel local han hecho que, a pesar de la reducción de las acciones ofensivas, el país presente un preocupante nivel de agresiones a excombatientes, líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos junto con un incremento en los casos de desplazamiento masivo y de masacres.

El 2020 fue el año con el registro más alto de masacres desde el 2014 con 76 casos confirmados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021). Según la Defensoría del Pueblo durante el primer semestre de este año la cifra de desplazamiento masivo se incrementó en un 100% con 102 eventos y 44.290 personas afectadas (Defensoría del Pueblo, 2021). Aunado a lo anterior, desde la firma del A.F han sido asesinados 289 excombatientes, 1239²² líderes sociales y defensores de derechos humanos (Martínez, 2021; Indepaz, 2020a, 2020b, 2021). Además, entre el 27 de marzo y el 25 de junio la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2021) reportó ataques y amenazas contra miembros de partidos políticos y funcionarios públicos en Antioquia, Valle, Sucre, Chocó, Bogotá y Caquetá, siendo afectados los partidos políticos Alianza Verde, MAIS, Polo Democrático, Centro Democrático, Comunes, Conservador y el movimiento político Colombia Humana. Durante el mes de agosto, el Gobernador del Magdalena salió del país por amenazas que presuntamente fueron realizadas por el grupo armado Clan del Golfo (El País, 2021). Este panorama traza un contexto complejo en términos de garantías de seguridad para el ejercicio de la participación política, ad-ports de los procesos electorales del año 2022.

1.1.1. Logros y su relevancia

El tema de garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del A.F. cuenta con amplios desarrollos normativos, sin embargo, su materialización no ha sido homogénea. Por ello, para comprender cuales son los principales logros de la implementación en este tema es necesario señalar los avances en cada subtema y su aporte a la apertura democrática para construir la paz.

²² Esta cifra se obtuvo cruzando los datos del informe “líderes y defensores de derechos humanos” de Indepaz y las bases de datos pública de esa misma organización para los años 2020 y 2021.

En cuanto garantías de seguridad para el ejercicio de la política, el principal avance es la reglamentación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– (Decreto 895 de 2017) y de algunas instancias que le componen, como el Sistema de Prevención y Alerta Temprana (Decreto 2124 de 2017), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– (Decreto 154 de 2017) y el Programa integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018). Sin embargo, la implementación integral del SISEP sigue siendo un pendiente, pues aún no se ha puesto en funcionamiento el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional; la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Comité de Impulso a las Investigaciones²³.

Si bien se ha identificado un funcionamiento continuo en la CNGS y en la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT–, sus avances han sido limitados. Como señaló esta ST en su Noveno informe (2021), la CNGS ha adolecido de profundas diferencias entre las partes que la componen y de un escaso dinamismo por parte del gobierno nacional para el desarrollo de sesiones plenarias, esta instancia solo ha desarrollado 6 sesiones plenarias, no ha sesionado desde el mes de mayo del presente año y no cuenta con reglamento interno (Anexos 2 y 3). Por otro lado, a pesar del constante desarrollo de sesiones de la CIPRAT, se ha evidenciado una limitada capacidad de coordinación con el nivel local para atender a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría (ST, 2021).

Lo anterior, junto con la priorización que ha hecho el Gobierno Nacional del Plan de Acción Oportuna (Decreto 3127 de 2018) sobre el SISEP, en vez de promover la armonización de las diferentes medidas de seguridad, ha coadyuvado en la dispersión de esfuerzos y por ende no ha resultado en una mayor capacidad de respuesta ante el complejo contexto de inseguridad que atraviesa el país.

Pese a la implementación normativa, las falencias en la implementación material e institucional y la persistencia de la violencia contra excombatientes, defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, no permiten a la ST afirmar que existan logros significativos en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política con miras a la apertura democrática para construir la paz.

1.1.2. Cómo avanzar en materia de seguridad

²³ El Comité de Impulso avanzó en la reglamentación y definición de funciones, pero aún no cuenta con plan de trabajo y la Comisión de Seguimiento inició el proceso de definición del Sistema de Planeación Información y Monitoreo, pero este aún no se encuentra en marcha (SIIPO, 2021; OACP Oficio 21-00038190; Contraloría, 2021; Anexo 1).

Para avanzar en materia de garantías de seguridad, como lo señaló esta ST en el Noveno informe (2021), es indispensable la implementación integral del SISEP, como instancia de coordinación y articulación para la armonización y evaluación de funciones. Lo anterior, aportaría a la superación de la dispersión de medidas, permitiendo así una mejor focalización en la atención a la crisis.

De igual forma, esto implica la reactivación de las sesiones de la Alta Instancia del SISEP y de la CNGS. Es necesario recordar que la participación de delegados de plataformas de Derechos Humanos y expertos en la CNGS aporta al análisis y recomendaciones en materia de política pública de seguridad, pues genera sinergias desde la sociedad civil y la academia con la institucionalidad, enriqueciendo el desarrollo de toma de decisiones.

También es importante el fortalecimiento del componente de respuesta rápida de la CIPRAT, mediante el acompañamiento efectivo del Gobierno nacional a los gobiernos locales para la atención de las inminencias de riesgo señalada por la Defensoría del Pueblo.

Por último, se requiere mayor premura en el funcionamiento del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios para avanzar en el desarrollo de medidas de protección colectivas.

1.1.3. Riesgos para la implementación

La magnitud y persistencia de las agresiones a líderes, lideresas y excombatientes representa un riesgo para la apertura democrática, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y la reincorporación de los excombatientes a la vida civil. Cada líder social asesinado es una voz silenciada en la democracia que fractura la confianza en la institucionalidad y obstaculiza la participación política. Además, teniendo en cuenta que los altos índices de violencia y la percepción de inseguridad han afectado la asistencia a los comicios, está riesgo la participación política en las jornadas electorales de 2022 y la representación política en las CTEP de las poblaciones y las zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono del Estado.

De igual forma, cada excombatiente asesinado resquebraja la confianza en las instituciones y en la democracia, entorpeciendo el proceso de reincorporación, pues los altos índices de violencia pueden llegar a legitimar discursos que proponen el retorno a las armas. Además, la sistemática victimización a firmantes del Acuerdo, tal como lo ha señalado la Jurisdicción Especial para la Paz (Auto AI-008- 2020), priva a las víctimas de: escuchar sobre los hechos victimizantes que el excombatiente conozca, conocer la ubicación de los restos de sus seres queridos,

participar en la audiencia de reconocimiento de responsabilidad y conocer la ubicación de minas, lo que vulnera el derecho a la no repetición.

De manera que, para garantizar la apertura democrática y la consolidación de la paz, es primordial avanzar en materia de garantías de seguridad, pues este compromiso es transversal a la implementación del Acuerdo.

1.2. Compromiso: Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición

1.2.1. Logros y relevancia

La ST destaca como principal logro la promulgación del Estatuto de la Oposición que, a pesar de algunas dificultades, ha aportado a la apertura del sistema político y a la participación política para la construcción de paz.

En cuanto a derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, como fruto del Acuerdo en agosto de 2016 se convocó una comisión compuesta por partidos políticos y movimientos con personería jurídica, la cual definió los lineamientos del Estatuto de la Oposición. Con base en ello, el Gobierno Nacional radicó el proyecto de ley ante el Congreso de la República, el cual fue aprobado mediante el *fast track*, atravesó control constitucional y finalmente fue sancionado con la ley 1909 de 2019. Un logro importante derivado del A.F. al aprobarse una ley consagrada en la Constitución que no tuvo éxito en los 11 proyectos que intentaron sacarla adelante entre 1993 y 2016 (Londoño, 2016; Instituto Holandés para la Democracia, 2018; PMI).

La promulgación del Estatuto de la Oposición y la reglamentación de algunas de sus disposiciones por parte del CNE, con las resoluciones 3134 de 2018, 2276 de 2019 y 3941 de 2019, no sólo constituyó un avance en términos normativos para la materialización del Estatuto a nivel nacional y local, sino que también logró plasmar una serie de garantías básicas para el ejercicio de la oposición, permitiendo un mayor dinamismo en el debate público.

Derechos para la oposición como la financiación adicional, la réplica, la participación en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas, el acceso a la curul en las corporaciones públicas para quienes ocupan el segundo lugar en las elecciones uninominales y el derecho a participar en la agenda de las corporaciones, a pesar de algunos contratiempos, han tenido impactos positivos en la apertura democrática.

Gracias al Estatuto, los partidos declarados en oposición han ejercido el derecho a la réplica, han controvertido en dos ocasiones el discurso presidencial en la instalación del Congreso, hicieron uso de las herramientas de comunicación de

cámara y senado y tuvieron acceso a la financiación adicional correspondiente al año 2019 (Oficio CNE-FNFP-1820-2020; PGN, 2021). De igual forma, los candidatos con la segunda votación más alta para cargos uninominales de elección popular tuvieron acceso a la curul que les otorga la oposición; de esta manera se posesionaron 693 concejales, 28 diputados, 1 senador y 1 representante a la cámara²⁴, con lo cual se enriqueció el diálogo y el debate en el sistema político.

Sin embargo, hay que señalar que aún son varias las dificultades que presenta la implementación del Estatuto de la Oposición. La última legislatura del Congreso de la República inició sus actividades el pasado 20 de julio, jornada en la que se hicieron explícitas varias dificultades que plantea la realidad al marco normativo y al ejercicio de la oposición, pues además de señalar rupturas en ella, dio cuenta de un sistemático intento de obstaculizar el derecho a la alocución de la oposición en la instalación del Congreso por parte de la bancada de gobierno. También señala dos problemas de fondo en el Estatuto: el primero, radica en comprender la oposición como un grupo homogéneo y cohesionado y, el segundo, en no aclarar si el voto en blanco es vinculante en la elección de las mesas directivas, lo cual supone un pendiente para la autoridad electoral.

Una de las dificultades más relevantes en dicha jornada fue que las organizaciones políticas declaradas en oposición no lograron consenso sobre qué organización abanderaría la alocución, lo cual es un derecho que le otorga el Estatuto a la oposición durante la instalación del Congreso. Según el Partido Verde era su turno, sin embargo, las demás organizaciones optaron por dividir el tiempo. De manera que, en concordancia con lo dispuesto en el Estatuto, el tiempo de la intervención se distribuyó entre Antonio Sanguino por el Partido Verde y la coalición de la Esperanza, María José Pizarro por la Colombia Humana y el Pacto Histórico y Jorge Torres Victoria por el partido Comunes. Cabe señalar que, en el transcurso de la alocución, la bancada de gobierno dio la espalda y el Presidente de la República se retiró del recinto una vez finalizó su discurso²⁵.

Igualmente, durante la elección de la mesa directiva del Senado, el candidato postulado por la oposición para la segunda vicepresidencia, Gustavo Bolívar, no resultó electo tras obtener 66 votos en blanco y 32 a favor. Con el resultado de la votación, la bancada de la oposición se retiró de la sesión, argumentando que las mayorías de gobierno instrumentalizó el uso del voto en blanco para vetar a su candidato. No obstante, un sector del Partido Verde se quedó en el recinto y postuló

²⁴ Angela María Robledo como fórmula vicepresidencial de la segunda votación a la presidencia ocupó una curul en la cámara de representantes. Sin embargo, la Corte Constitucional tumbó su curul por presunta doble militancia.

²⁵ Vea la jornada de instalación del Congreso en: <https://youtu.be/GMRL3dvwiAY>

al Senador Iván Name, quien resultó electo. Estos hechos han puesto sobre la mesa el debate sobre la aplicación del voto en blanco en la elección de mesas directivas, pues existe un vacío normativo que deja abierto a interpretaciones la aplicabilidad o no del artículo 248 de la Constitución para estos casos.

Así las cosas, los representantes de la Colombia Humana, la Unión Patriótica, el Partido Comunes, Polo Democrático y del Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana, interpusieron una acción de protección ante el Consejo Nacional Electoral –CNE– para resguardar el derecho de la oposición a participar en las mesas directivas (Artículo 18 del Estatuto de la Oposición). Arguyendo que la mesa directiva instrumentalizó el voto en blanco y que un sector del partido Alianza Verde desconoció el Estatuto por dos motivos: (i) por postular un candidato sin establecer consenso en la bancada de la oposición y (ii) por ocupar por segunda vez el cargo en la mesa directiva sin contar con el aval de los partidos declarados en oposición (Audiencia Auto 30 de julio 2021; El Espectador, 2 de agosto 2021).

1.2.2. Cómo preservar y consolidar el Estatuto de la oposición

Para la derogación del Estatuto de la Oposición, al ser una ley estatutaria, se requiere mayoría absoluta en el Congreso de la República y revisión constitucional, además cualquier ciudadano puede intervenir para rebatir el proceso (Constitución Política de Colombia, Artículo 153).

Por lo anterior, la ciudadanía, las organizaciones y partidos políticos juegan un papel fundamental para el ejercicio de la defensa del Estatuto y de su implementación efectiva.

Así mismo, es importante el seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y de entes nacionales e internacionales. Son las instancias de seguimiento, los entes de control, la ciudadanía y los partidos políticos quienes pueden ejercer como garantes de los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición y de su implementación efectiva, haciendo los llamados correspondientes a la autoridad electoral y a las instituciones que tienen compromisos con su funcionamiento.

De igual forma, es de importancia que el CNE, como autoridad electoral, avance en las reformas pendientes y en la reglamentación de sus medidas a nivel local.

1.2.3. Riesgos para el Estatuto de la Oposición

Esta ST identifica tres riesgos para los derechos y garantías plenas del ejercicio de la oposición: (i) Los vacíos normativos en el seno del Estatuto y las falencias en su implementación (ii) los vicios de la clase política y (iii) la falta de garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

(i) El Estatuto cuenta con serios vacíos normativos que han obstaculizado el goce de algunos derechos, este es el caso de la falta de reglamentación y ajustes en: los grupos significativos de ciudadanos, la reglamentación del acceso a nivel local a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espacio electromagnético, los tiempos para la declaración política y la elección de las mesas directivas en las corporaciones públicas. Así mismo, la falta de asignación presupuestal para el acceso de la oposición a los medios de comunicación social del Estado que hacen uso del espacio electromagnético ha limitado el goce del derecho.

(ii) Lo relativo a los vicios de la clase política se refiere a las prácticas enquistadas en el sistema político colombiano que plantean retos al marco normativo y que de una u otra manera han obstaculizado el ejercicio pleno de los derechos de la oposición. Este es el caso de la obstrucción que ejerció el entonces presidente del Senado, Ernesto Macías, al ejercicio de la alocución de la oposición durante la instalación del Congreso de la República el 20 de julio de 2019 (ST, 2020) y el de los sucesos acontecidos durante la instalación de esta última legislatura.

Por último, el escenario de inseguridad y los retrasos en la implementación integral del SISEP han generado preocupación en las organizaciones políticas declaradas independientes y en oposición (PGN, 2021). Al respecto es importante recalcar que el subtema de garantías de seguridad es transversal para la implementación del punto dos y del acuerdo en general, pues sin garantías de seguridad se encuentra en riesgo la participación política, la reincorporación y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana

El escenario de protesta en el país se reactivó finalizando el mes de abril como consecuencia de una propuesta gubernamental de reforma tributaria, poco concertada política y socialmente, además de ser bastante ambiciosa en su recaudo afectando en especial a los sectores asalariados, lo que causó que grandes sectores del país se movilizaran en su contra. No obstante, este solo fue el inicio de una serie de reclamos, que como se ha resaltado en los diferentes informes de la

ST, venían desde 2019, y se vieron afectadas en su continuidad por el confinamiento por la Covid-19.

La respuesta estatal ha sido bastante diferente entre el discurso y la acción. Por un lado, al afirmar que se brindan garantías a la movilización pacífica poniendo como evidencia el Decreto 003 de inicios de año, mientras que, por el otro, desde distintas ramas, en especial la judicial, se ha buscado limitar y reprimir el ejercicio de este derecho. Es el caso de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de suspender todas las manifestaciones justificándose en la pandemia, por los altos índices de contagios y muertos que en ese momento reportaba el país y arguyendo que los permisos otorgados a los organizadores del Paro debían ser revocados, desconociendo la jurisprudencia que establece que no son requeridos para poder manifestarse (Páramo, mayo 4 de 2021; Lalinde, 2019).

Como estableció esta ST en su Octavo y Noveno informe, la sentencia de la Corte Suprema evidenció que había fallas sistemáticas por parte del Gobierno y especialmente de la Policía Nacional en el tratamiento a las manifestaciones: intervención violenta y arbitraria, estigmatización hacia los manifestantes, uso desproporcionado de la fuerza y de armamento letal; detenciones arbitrarias y afectación a la libertad de prensa (Corte Suprema de Justicia, 2020, STC 7641). Estas fallas sistemáticas se hicieron aún más evidentes a la hora de atender las movilizaciones del Paro Nacional desde el 28 de abril de 2021.

Este estallido social hizo evidente la priorización al uso de la fuerza en el manejo de las protestas y especialmente en aquellos lugares donde se presentaron fuertes disturbios y bloqueos de varias semanas en el marco del Paro Nacional (Valle del Cauca). Según cifras de Indepaz y Temblores (2021) para finales de julio habían cerca de 3500 casos de violencia policial con 75 homicidios, 1500 casos de violencia física y 28 víctimas de violencia sexual. Además, hizo evidente una limitada y repetida capacidad de diálogo del Gobierno Nacional con la conformación, de nuevo, de un diálogo similar a la Gran Conversación Nacional, que no tuvo ningún resultado en 2019, pese a la priorización que se le había dado a este componente en la sentencia de la Corte Suprema (Resolución 1139 de 2020 y en el Decreto 003 de 2021).

2.1. Logros y relevancia

A pesar de que no se ha implementado todo en este subtema, lo que se ha hecho ha brindado espacios de participación a las comunidades en diferentes niveles para discutir temas de importancia relacionados con la paz, reconciliación y convivencia. A nivel general ha permitido una mayor participación de la ciudadanía en asuntos públicos, algunos espacios han dejado de ser estigmatizados y ahora son el escenario de reclamos frente a diferentes temas mediante la movilización. Esta es una oportunidad para aumentar la confianza y legitimidad de las instituciones sin las cuales no podrá haber una preservación de los logros adquiridos hasta ahora.

Su principal objetivo es promover un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante mecanismos que brinden mayores garantías a los movimientos y organizaciones sociales. Además, permite una mayor participación ciudadana en medios de comunicación; construir espacios que garanticen la convivencia, reconciliación y no estigmatización y, por último, fortalecer el control y los ejercicios de veeduría ciudadana y la planeación democrática y participativa

Desde 2019 se dieron movilizaciones muy importantes en todo el país, los hechos de noviembre serían solo un primer momento en una serie de hechos de protesta que han mantenido las mismas demandas, muchas de ellas exacerbadas por los efectos de la pandemia. Entre ellas se destacan mayores oportunidades y garantías laborales; una mayor y mejor financiación a las instituciones de educación superior, el cumplimiento del Acuerdo de Paz, el rechazo al asesinato de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, entre otras. No obstante, la emergencia sanitaria en marzo de 2020 pondría, brevemente, un alto a este ambiente amplio de movilización, pero no harían más que profundizar la exigencia de estos reclamos.

En septiembre de 2020 ocurrieron dos hechos de gran relevancia, aunque no complementarios, en materia de garantías para la movilización. El primero fueron las protestas, principalmente en Bogotá, que surgieron por el asesinato en un procedimiento policial de Javier Ordoñez. En segundo lugar, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que establece la existencia de una violación sistemática en el ejercicio de este derecho fundamental ordenando adoptar correctivos para mejorar la atención gubernamental a las personas que se manifiestan.

En aras de corregir algunas de las problemáticas fundamentales a la hora de atender la protesta se desarrollaron dos normativas. La primera fue el “protocolo exprés” (Resolución 1139 de 2020), que tal como su nombre lo indica fue una herramienta *ad hoc* que buscaba definir una serie de deberes y obligaciones para, en el corto plazo, garantizar este derecho fundamental (Pacifista, 2020). La segunda más robusta que tuvo participación de varios sectores de la sociedad civil fue el

decreto 003 de 2021, con la deliberación en mesas de trabajo que convocó el Ministerio del Interior. Frente a este decreto se destaca lo siguiente: i) la priorización que debe tener el diálogo por parte de autoridades nacionales y territoriales y de la Policía Nacional. ii) Evitar la estigmatización por parte de las autoridades policiales que deslegitimen y descalifiquen las causas y personas que participan en la manifestación. iii). Verificación de las fichas académicas de los miembros de la Policía que trabajen en su atención, velando porque estén capacitados en Derechos Humanos, uso de la fuerza, y de armas no letales. iv) Verificación de personal y equipos de dotación al personal de acompañamiento por parte del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

Continuando con este mecanismo de seguimiento, el decreto estableció una Mesa Nacional de Garantías para la manifestación pacífica como espacios de interlocución, entre instancias gubernamentales y sectores de la sociedad civil, proponiendo mecanismos de diálogo y mediación entre autoridad policial y la ciudadanía. Esta instancia fue convocada por el Presidente de la República en mayo de este año para responder, de manera conjunta a las grandes movilizaciones que se estaban realizando en todo el país²⁶. De esta manera, se conformaron en diferentes ciudades, Pereira, Medellín y Bogotá, los espacios entre institucionalidad local y nacional y manifestantes para velar por el cumplimiento de este derecho fundamental diferenciando entre quienes se manifiestan de manera pacífica y quienes ejercen violencia (Ministerio del Interior, 2021; La República, 17 de mayo de 20219, El Nuevo Siglo, junio 25 de 2021).

En esta misma línea para aumentar las garantías de la protesta social, el Gobierno Nacional anunció la creación del *Sistema Nacional de Gestión del Diálogo Social y Resolución de Conflictos*. Su objetivo es promover el diálogo social y resolución de conflictos en materia de convivencia y conflictividad social en los niveles municipal, departamental y nacional (Ministerio del Interior, 2021; El Tiempo, 18 de junio de 2021)²⁷. Aquí es pertinente mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) ya se estableció un Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades

²⁶ Participaron representantes de la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, Consejerías presidenciales para la Juventud y Derechos Humanos, Unidad para Atención de Desastres, Policía Nacional, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, OEA, plataformas de Derechos Humanos, organizaciones estudiantiles, ANDI, Fenalco, Iglesia entre otros.

²⁷ El Ministerio del Interior también anunció la creación del Observatorio de la No Discriminación y la no Estigmatización “**Colombia es de todos**” al cual se le atribuyen funciones para luchar contra de la discriminación y estigmatización. La problemática radica en que el Ministerio no dio claridad en cómo no va a darse una multiplicación de tareas con las funciones que cumplen los Consejos de Paz en esta materia de estigmatización en sus diferentes niveles (Ministerio del Interior, Resolución 0338, 12 de marzo de 2021; Decreto Ley 885, 26 de mayo de 2017).

Sociales cuyo objetivo es aumentar las capacidades pro-diálogo y brindar información sobre acuerdos previos en las instituciones para contribuir a una mejor toma de decisiones respecto a la gestión de conflictividades y disminuir el uso de la fuerza. Sin embargo, estos sistemas y mecanismos pueden considerarse como respuestas de carácter reactivo a la situación social que atraviesa el país, ya que no se le dio la priorización y se perdió la ventana de oportunidad para desarrollar capacidades de diálogo a favor de aumentar los derechos de la protesta social tal como quedó consignado en el A.F (ST, 2020, p. 91; DNP, 2018, p. 95).

2.2. Cómo preservarlos

A nivel general no hay evidencia que sustente que hay mayores garantías para la movilización y protesta pacífica o al menos no como se estableció en el A.F. Los desarrollos normativos mencionados en este informe fueron reactivos a la situación social del país y, si bien la ventana de oportunidad para desarrollar mayores capacidades de diálogo ya pasó, es fundamental continuar con los espacios alcanzados hasta ahora como la Mesa Nacional de Garantías para la Manifestación Pacífica. Para esto se debe trabajar de manera articulada entre la institucionalidad y organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas que participan en las manifestaciones.

En esta misma línea, el desarrollo de capacidades de diálogo para funcionarios del gobierno es importante para priorizar el diálogo antes del uso de la fuerza y conocer los acuerdos previos con las comunidades y/o organizaciones. Por último, y tal vez el más importante es la necesidad de establecer un marco normativo mediante una ley estatutaria para afrontar las fallas de intervención de manera arbitraria, violenta y desproporcionada de la fuerza pública que se han visto en las movilizaciones de los últimos años y proteger este derecho fundamental.

2.3. Riesgos

El incumplimiento de este compromiso afecta el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación, tampoco brinda mayores garantías a la protesta social con lo cual se afecta la participación ciudadana en asuntos públicos y conlleva a la estigmatización; no es entendida como un ejercicio característico de una cultura democrática. También uno de los riesgos a corto y mediano plazo es que no haya avances en un proyecto de ley que aumente las garantías y promoción de la participación ciudadana

Lo anterior resulta aún más preocupante ya que el ambiente de movilización es de esperar que se mantenga e incluso aumente y se va a sumar al escenario electoral de 2022. Si bien es clara la necesidad de una ley estatutaria existe el riesgo que el gobierno saque adelante una legislación que sea más restrictiva a la protesta social, esto debido a lo manifestado por distintos funcionarios del gobierno, especialmente respecto a los bloqueos de vías. Lo anterior es aún más problemático cuando la protesta está siendo un mecanismo de oposición en las calles a la gestión gubernamental, entonces puede haber incentivos electorales para aumentar las restricciones para la movilización y buscar penalizar ciertas conductas.

3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable

Las estrategias se concentran en generar mayor acceso al sistema político, estimular la participación electoral, promover la transparencia, modificar el régimen y organización electoral y la creación de nuevos espacios para el acceso a medios de los partidos y movimientos políticos.

3.1. Compromiso: CTEP

3.1.1. Logros y relevancia

A lo largo de sus informes esta ST advirtió sobre el incumplimiento de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– (2019, 2020, 2020b) siendo uno de los principales retrasos en este punto del A.F. La falta de voluntad política fue evidente para aprobar este proyecto de ley, proyecto que finalmente se convirtió en Ley gracias a las instancias judiciales por una acción de tutela y una demanda ante el Consejo de Estado²⁸.

Sin duda es un hecho importante su aprobación, con un retraso desde 2018, pero aún quedan varios desafíos que deben tratarse para que esta representación política con “enfoque territorial” permita la participación electoral de sus habitantes, de los cuales la mayoría son víctimas del conflicto armado y puedan recuperar el

²⁸ La tutela presentada por el senador Roy Barreras, la cual afirmaba que se habían vulnerado el derecho de las víctimas a la igualdad, debido proceso y participación política fue aceptada por la Corte Constitucional reviviendo el proyecto de ley. La Corte ordenó el pasado 21 de mayo de 2021 a las presidencias de la Cámara y del Senado que envíen el proyecto como quedó en las gacetas del Congreso para sanción presidencial. Aquí es importante mencionar la inicial resistencia por parte del gobierno, que instauró una demanda ante el Consejo de Estado, pero que posteriormente retiraría y el mismo Presidente anunciaría su sanción (Caracol, 2021; Semana, 2021).

ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para poder satisfacer sus necesidades más importantes y aportar en el proceso de construcción de paz (Trejos & Badillo, mayo 27 de 2021).

3.1.2. Cómo preservarlos

Los desafíos que más apremian corresponden a la reglamentación administrativa, pues permiten que las autoridades electorales y otras instituciones puedan asegurar la participación antes de las próximas elecciones para el período 2022-2026. De esta manera, el Gobierno Nacional reglamentó lo relativo a la implementación de las elecciones en estas 16 circunscripciones precisando definiciones, procesos de verificación y certificación de requisitos y la calidad de los candidatos de los movimientos ciudadanos y de víctimas para su participación en los comicios. Asimismo, limita la participación de personas que hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley o hayan sido candidatos o miembros de direcciones de partidos políticos con representación en el Congreso o personería jurídica (Presidencia de la República, 05 de octubre de 2021, pp. 6-9).

Por último, establece los mecanismos de garantías, transparencia y seguridad, mediante la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Ministerio del Interior, para garantizar la transparencia electoral, además de incluir los mecanismos de observación mediante las Misiones de Observación Electoral y/o Veedurías y la creación de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz (Ibidem, p.14) ²⁹.

No obstante, pese a este Decreto una buena parte de la reglamentación y posterior implementación aún recae en la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC– y el Consejo Nacional Electoral –CNE– como autoridades electorales en la medida que les corresponde: i) Crear los nuevos puestos de votación en las Circunscripciones, ii) Medidas para la actualización y vigilancia del censo electoral iii) Inscripción de candidatos en la Registraduría; iv) El CNE debe definir cómo será la financiación de las campañas y sus respectivos topes y v) Mecanismos de control, observación y veeduría ciudadana para estos comicios (Misión de Observación Electoral, 2021, p. 6)³⁰.

²⁹ Decreto 1207 de la Presidencia de la República emitido el 05 de octubre de 2021.

³⁰ El 28 de septiembre de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió la resolución No. 10592 en el cual “adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”

Como se estableció anteriormente, entre los desafíos se encuentra la creación de nuevos puestos de votación y una mayor cedulación en cada una de las circunscripciones para poder acceder al voto. Lo anterior es una preocupación, porque tal como se ha establecido en distintos informes (ST, 2020b; ST, 2020c), pese a que se ha dado una ampliación en el número de mesas, estas no corresponden a territorios alejados de las cabeceras municipales, lo cual es una situación que resulta preocupante al saber que en varias de las circunscripciones hay dificultades de desplazamiento no solo en distancia sino en los costos asociados a su transporte. De hecho, la Misión de Observación Electoral –MOE– realizó un estudio para determinar cuáles municipios pueden tener una baja cobertura en los puestos de votación por su extensión territorial y la distribución de los puestos. Los resultados fueron que 283 municipios presentan dificultad de acceso al puesto y 89 de ellos (53%) están en territorio que corresponde a una CTEP (2021, p. 18). Para subsanar esto, la RNEC otorga facultades a los registradores para proponer y reubicar, mediante las Delegaciones Departamentales o municipales de la Registraduría, los puestos de votación con un plazo no mayor a seis meses antes de la elección, en otras palabras, actualizar la División Política Electoral de todas las CTEP (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2021, p. 8).

La incompleta cedulación es otra circunstancia que puede afectar la participación de las comunidades en la elección de los candidatos a las CTEP. A nivel nacional hay 214 municipios con déficit en materia de cédulas, de los cuales 40 (24%) pertenecen a las CTEP; las que se pueden ver más afectadas son las de Nariño-Cauca-Valle, Pacífico-Nariño, Arauca, Chocó y Putumayo (MOE, 2021, p. 16-18). Cuestión que se puede profundizar por la falta de recursos para la Registraduría Nacional del Estado Civil para que pueda actualizar el censo electoral y así asignar las campañas de cedulación necesarias para cerrar esta brecha, la cual es mayor en territorios étnicos, cuestión importante puesto que el 66 % de los consejos comunitarios y el 43% de los resguardos indígenas en el país están abarcados dentro de las CTEP (ST, 2020c; MOE, 2021, p. 14).

3.1.3. Riesgos para las Circunscripciones Especiales Transitorias del Paz

El acto legislativo 02 del 25 de agosto de 2021 que aprueba las Circunscripciones de Paz, pese a todos los retrasos, es uno de los principales logros en materia de participación, puesto que favorece a la representación política de poblaciones y territorios afectados por el conflicto armado, el abandono y una débil presencia estatal. Además, uno de sus principales objetivos es ser una medida de reparación a estas comunidades afectadas por lo ya mencionado e igualmente representa una

oportunidad para fortalecer las organizaciones sociales y de víctimas de las 16 zonas seleccionadas.

Pese a esto, se identifican unos riesgos de alto calado para que su elección esté en concordancia con lo consignado en el A.F. En primer lugar, que en la reglamentación y aplicación se pierda el espíritu de estos espacios, es decir, que puedan operar intereses políticos en este proceso. Segundo, las posibilidades de que las CTEP tal como están en el Acto Legislativo y sus respectivos candidatos puedan ser cooptados, no por parte de actores armados, sino de políticos y partidos tradicionales. Tercero, tal como se ha reflejado en todos los informes de esta ST, las condiciones de seguridad en algunos territorios son muy preocupante afectando este proceso electoral. Por último, el riesgo de dispersión en las candidaturas y falta de representación es latente, por esto es que las organizaciones que aspiran como candidatas deben lograr unos acuerdos previos entre ellas, mediante agendas programáticas, para evitar que la dinámica electoral pueda fragmentar a las organizaciones, y poder lograr una mejor representatividad.

3.2. Compromiso: Reforma al Código electoral

3.2.1. Logros y relevancia

Junto con las CTEP, el otro avance significativo correspondiente a promover una mayor participación en la política es la aprobación del nuevo Código Electoral que pese a que aún está en revisión por parte de la Corte Constitucional se espera su visto bueno en materia de constitucionalidad e iría a sanción presidencial, aprobación que impactaría las elecciones de 2022 incluyendo las de las CTEP. El Código entonces busca principalmente: i) realizar un nuevo censo electoral; ii) establecer un domicilio electoral y eliminar la inscripción de cédulas; iii) Garantizar el transporte gratuito el día de los comicios; iv) Renovación y modernización de las modalidades de voto (manual, electrónico y mixto); v) incremento de la cuota de género en las listas de 30% a 50% entre otras cosas.

Mientras que el Código busca promover una mayor participación al eliminar limitaciones para la instalación de puestos de votación en zonas rurales y aumenta las garantías para evitar fraude (Controlaría, 2021, 137), preocupan algunos de los artículos por sus consecuencias en cuanto a transparencia, contratación y autonomía de las autoridades electorales. Uno es aquel que limita la cuota de género en las listas para aquellos departamentos que eligen menos de 5 curules. El segundo, son aquellos que otorgan al Registrador y el Presidente la potestad para elegir cargos administrativos y no priorizar funcionarios de carrera administrativa para de esta manera proteger la autonomía de las entidades electorales. Por último,

aquellos artículos que establecen sanciones a quienes ejercen tareas de observación electoral limitando las labores que realiza la ciudadanía (MOE, 2021, 4-6)³¹.

En materia de fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana está la puesta en marcha del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz –SIRCAP– facilitando el acceso específico e integral de información sobre actores, directrices, compromisos, herramientas y espacios de diálogo en torno a la implementación, en otras palabras, busca articular los diferentes avances en rendición de cuentas a la gestión pública, especialmente aquellos asociados a la implementación del A.F. y a generar directrices claras para su implementación (Función Pública, 2021, 14). Asimismo, el Plan Nacional de Formación de Veedores siguió expandiendo sus módulos de capacitación en cumplimiento del numeral (2.2.5), los cuales se encuentran divididos en sensibilización, fundamentación y focalización, en conjunto suman 14 módulos de aprendizaje, 8 de los cuales han sido formulado desde la firma del A.F. En total se ha dado formación a 5008 personas en 2020, entre las cuales se destaca el diplomado virtual en Control Social a la Gestión Pública con cerca de 2000 personas, 291 pertenecientes a municipios PDET, esto se destaca ya que la pandemia limitó la formación presencial (Función Pública, 2020; 2021; Contraloría General de República, 2021, pp. 134-135).

3.2.2. Cómo preservarlos

Las estrategias de este compromiso se concentran en generar mayor acceso al sistema político, estimular la participación electoral, promover la transparencia, modificar el régimen y organización electoral y la creación de nuevos espacios para el acceso a medios de los partidos y movimientos políticos.

De ahí, la importancia por salvaguardar los logros alcanzados hasta ahora como el nuevo Código Electoral, ya que dinamiza el proceso electoral y permite ampliar el escenario democrático. Su preservación depende en gran medida de la voluntad política que exista tanto a nivel gubernamental como del legislativo, en la medida que solo puede ser modificado a través de este último, y cualquier cambio debe ser concertado con los partidos políticos para lograr impactos reales.

3.2.3. Riesgos

El objetivo de este compromiso es establecer medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías

³¹ Para profundizar en las sanciones revisar artículos 151, 152, 179 y 247 del Nuevo Código Electoral. [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

de seguridad. No obstante, sigue habiendo riesgos que dificultan este proceso de apertura democrática.

Si bien se avanzó con la aprobación del Código Electoral, los mecanismos de modernización que trae consigo, en materia de nuevas tecnologías para votar y una mayor paridad en las listas, pueden verse limitados por la falta de una reforma política. Esto porque el objetivo de reformar el sistema político se fundamenta en la necesidad de brindar autonomía e independencia de la organización electoral y mayores garantías para el ejercicio de la participación política. La dificultad para aprobar esta clase de reformas da cuenta de la resistencia de sectores políticos que pueden ver afectados sus intereses por el cambio en las reglas de juego, impactando sus maquinarias y poder local ya constituidas; por otro lado, la falta de liderazgo por parte del nivel Ejecutivo y el desinterés por atender lo dispuesto en esta materia por el A.F.

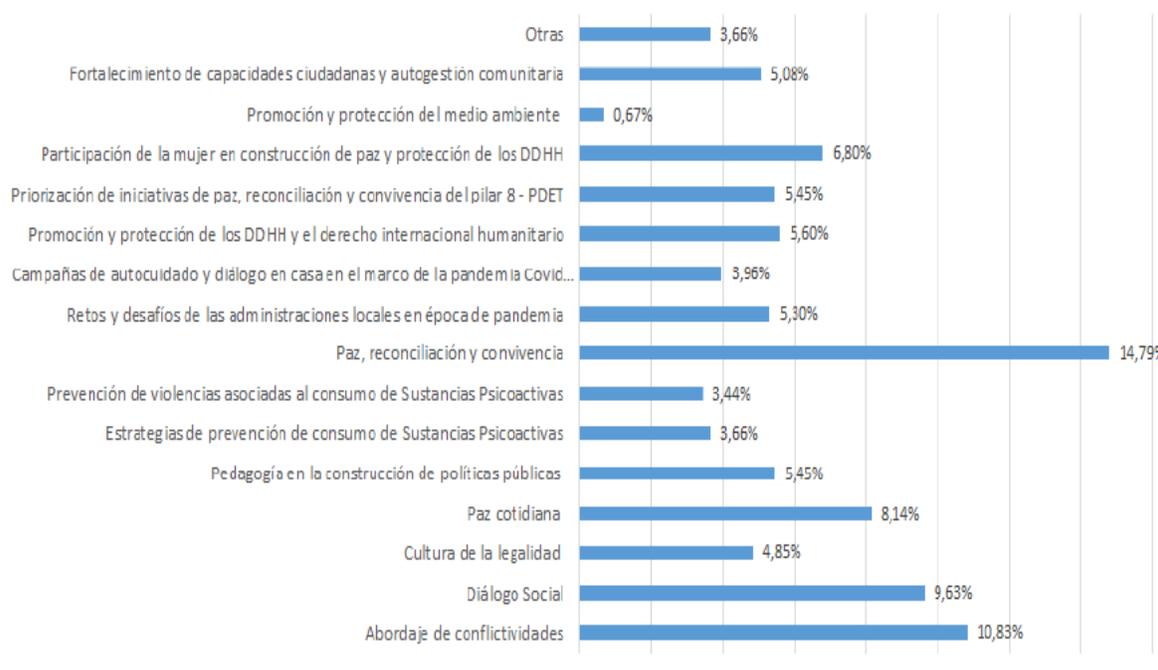
3.3. Compromiso: Consejos Territoriales de Paz

3.3.1. Logros y Relevancia

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia continuó su proceso de reactivación, los miembros del Comité Nacional fueron elegidos a mediados del 2020. Sumado a esto, presentó ante Presidencia de la República su plan de acción 2020-2021, el cual permitió que este órgano estuviera en la capacidad de brindar apoyo al fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz –CTPRC– en la construcción de un diagnóstico que facilitara la conformación de estos espacios, y en la recolección de información para identificar las principales dificultades en sus respectivos municipios. Gran parte de los apoyos brindados se dieron de manera virtual debido a las limitaciones en la movilidad por la pandemia.

Ahora bien, los CTPRC fueron constituidos y sus consejeros fueron elegidos en 475 municipios del país, en proceso se encuentran cerca de 23 municipios y, sumando los 32 departamentales ya creados, se obtiene un total de 539 Consejos en todo el país. El apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– ha sido muy importante en su creación o reactivación y en el diseño de los planes de trabajo 2020-2023 en los cuales se aprecia una discusión respecto a una estrategia de gestión de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, temas de Arte, Cultura, y Paz territorial y conformación de veedurías (Ver Gráfica 1), además de apoyar la armonización de los planes territoriales con los niveles departamental y nacional (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2021, p. 11).

Gráfica 1. Temáticas trabajadas en los CTPRC.



Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2021, p. 11.

El programa de *Pazo a Pazo* ha sido fundamental en el apoyo a los espacios territoriales de paz, ya que en una modalidad mixta busca capacitar a 7000 consejeros en 300 municipios y construir una política pública de construcción de paz, cultura de legalidad, convivencia y reconciliación denominada *Paz Cotidiana*. Hasta la fecha, según lo ha podido constatar esta ST, el plan *Pazo a Pazo* ha logrado capacitar a cerca de 5500 consejeros y consejeras en 300 municipios. Lo anterior, se alcanzó mediante una metodología participativa con un acompañamiento personalizado por parte de esta Oficina con 900 encuentros realizados entre el 01 de diciembre de 2020 y el 30 de junio de 2021. Finalmente, la información recogida de estos encuentros será sistematizada por cada uno de los CTPRC para ser presentadas a las administraciones municipales para que se formulen proyectos, programas o como insumo para la elaboración de políticas públicas de paz y convivencia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2021, pp. 8-9).

Por último, en materia de garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización se destaca la entrega del documento de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización al Ministerio del Interior. Respecto a esto, el Ministerio reportó la elaboración de un plan de trabajo para concertación y la articulación interinstitucional con más de 30 entidades de nivel nacional (Procuraduría, 2021, 230; Controlaría, 2021, 130). La elaboración

y aprobación de esta política pública resulta fundamental para avanzar en materia de garantías para disminuir los casos de estigmatización que sufren los liderazgos sociales y excombatientes en proceso de reincorporación además que promueve la construcción de paz en los territorios.

3.3.2. Cómo preservarlos

Siendo la reactivación y puesta en marcha de los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia en sus diferentes niveles uno de los principales logros en materia de participación ciudadana es muy importante su buen funcionamiento y consolidación. Para lograr esto es necesario mejorar su financiación, especialmente a nivel territorial entendiendo que el apoyo por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ha sido primordial en organizar y diseñar el plan de acción para las sesiones de estos espacios.

Asimismo, se hace necesario mejorar su legitimidad frente a las autoridades que pretenden asesorar en temas de construcción de paz y resolución de conflictos, buscando financiación en el presupuesto municipal, departamental y nacional. Sumado a esto, hay que buscar mejor representación y participación para que las organizaciones y sectores de sociedad civil vean relevante participar en las discusiones de estos espacios y elegir sus representantes, también para evitar que los miembros sean elegidos por la administración de turno. Por último, se hace necesario mejorar la articulación de los diferentes niveles del Consejo, es decir, mejorar los canales de comunicación entre el nivel nacional, departamental y nacional, buscando tener unas líneas generales al momento de formular políticas públicas que busquen mejorar la construcción de paz, evitar la estigmatización y brindar mecanismos para la resolución de conflictos.

3.3.3. ¿Cuáles son los riesgos para los Consejos de Paz?

Es importante advertir los riesgos en la continuación de estos espacios de participación desde el funcionamiento limitado que existe en algunos municipios, limitaciones presupuestales a mediano y largo plazo, hasta el uso de un modelo común en los planes de acción sin entender las dinámicas propias presentes en cada uno de ellos y la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y sus funciones que causan que se le asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal/departamental.

Pese a la creación de estos espacios territoriales en materia de convivencia, reconciliación y no estigmatización su funcionamiento es bastante limitado. El 69% se ha reunido menos de 3 veces desde su constitución y un 72% sesionó menos de

3 veces el año anterior. Lo último es explicado en parte por las medidas adoptadas por la pandemia que limitó el desplazamiento hacia los centros poblados para algunos de los consejeros territoriales que viven en zona rural (OACP, 2021, 10). Otro factor que dificulta su correcto funcionamiento es el acceso a herramientas digitales, pese a que la OACP ha brindado equipos a varios de los CTPRC, el acceso al servicio de internet es bastante deficiente en algunos de los territorios y se dificulta la comunicación.

El apoyo técnico brindado por la OACP y sus enlaces territoriales ha sido muy importante al momento de constituir los espacios, puesto que asisten de manera técnica a las administraciones locales y departamentales y a las organizaciones de la sociedad civil para brindar garantías en la elección de los consejeros, realizando una primera capacitación para la elaboración y ejecución de los planes de acción y en el apoyo económico necesario para cumplir con la logística necesaria (OACP, 2021, pp. 7-10).

No obstante, resulta problemático que la formulación de los planes de acción parte de un modelo común brindado por esta entidad que puede llevar a desconocer algunas de las dinámicas propias de los territorios e inclusive entrar en dinámicas electorales cuando alguno de los consejeros es elegido por el mandatario local afectando así la representatividad de la sociedad civil que busca promover los CTPRC (Entrevista 01-02, 2021). Lo anterior se suma a la ausencia de información sobre los programas, labores y avances que desarrollan los Consejos afectando su legitimidad, especialmente a nivel municipal, lo cual dificulta la asignación de un rubro en las Secretarías de Planeación.

Por consiguiente, con la conformación de los Consejos de Paz en sus niveles nacional, departamental y municipal se ha buscado asesorar a los distintos gobiernos en el desarrollo de programas e iniciativas que buscan incidir en la construcción de paz y una cultura de tolerancia y no estigmatización. Si bien se ha logrado un alcance de cerca de 530 Consejos, su funcionamiento y alcance han sido limitados por diversas razones entre las que se destacan la pandemia y las limitaciones derivadas para reunirse; las dificultades para el desplazamiento de sus miembros; los problemas de convocatoria por parte de las autoridades como instancia asesora en estos temas, lo cual causa problemas en su financiación, dependiendo en muchos casos de una financiación del nivel nacional; también se han usado para capitalizar los gobiernos de turno y no como una acción del Estado (El Espectador, 01 mayo de 2021; Procuraduría, 2021, pp. 229-230). De ahí que se vea afectada su capacidad para apoyar la construcción de paz y como parte integral de la arquitectura para la implementación del A.F.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNHUUD. 2021. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-9547-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-paralos-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020>
- Contraloría General de la Republica. (2021). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- CERAC. (2020). La estabilización tras la firma del Acuerdo de Paz hace 4 años. Disponible en: <https://www.cerac.org.co/es/>
- Consejo Nacional Electoral. (16 de marzo 2021). Oficio CNE-AIV-0421-2021. Respuesta de derecho de petición radicado por la ST
- Contraloría General de la República. 2021. Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- Cortés, Sebastián. (27 de septiembre 2021). 280 excombatientes han sido asesinados, según reporte de Partido Comunes. Caracol Radio. https://caracol.com.co/radio/2021/07/27/politica/1627405874_507564.html
- Defensoría del Pueblo. (2021). Defensoría alerta ante el aumento de eventos de desplazamiento masivo y confinamiento de comunidades. Comunicado 96 de 2021. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10268/Defensor%C3%ADa-alerta-ante-el-aumento-de-eventos-de-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-de-comunidades-desplazamiento-confinamiento-Defensor%C3%ADa.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. 2019. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- El Espectador. (01 de mayo de 2021). El rol de los Consejos Territoriales de Paz en la construcción de paz. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/el-rol-de-los-consejos-territoriales-de-paz-en-la-construccion-de-paz-article/>
- El Espectador. (20 de mayo de 2021). Gobierno pide al Comité del Paro participar en mesa de garantías para las manifestaciones. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/gobierno-pide-al-comite-del-paro-participar-en-mesa-de-garantias-para-las-manifestaciones/>

- El Espectador. (21 de julio 2021). Darle segunda vicepresidencia a independientes era violar el Estatuto: Lozano. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/darle-segunda-vicepresidencia-a-independientes-era-violar-el-estatuto-lozano/>
- El Espectador. (2 de agosto 2021). Este 3 de agosto, CNE escuchará a la oposición sobre caso de Iván Name. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/este-3-de-agosto-cne-escuchara-a-la-oposicion-sobre-caso-de-ivan-name/>
- El Nuevo Siglo. (Junio 25 de 2021). Se reúne Mesa de Garantías para la Protesta Pacífica. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-24-2021-nueva-reunion-de-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-protesta-pacifica>
- El País. (agosto 26 de 2021). Un gobernador colombiano abandona el país tras denunciar un plan inminente para asesinarlo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-08-26/un-gobernador-colombiano-abandona-el-pais-tras-denunciar-un-plan-inminente-para-asesinarlo.html>
- El Tiempo. (18 de junio 2021). Gobierno toma nuevas medidas para garantizar la protesta social. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/paro-gobierno-toma-nuevas-medidas-para-garantizar-la-protesta-social-596977>
- Función Pública. Agosto 20 de 2020. Sistema de Rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz SIRCAP. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/37160177
- Función Pública. Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública. Consultado el 18 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/control-social>
- Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (2018). La Oposición Política en Colombia. Una Cuestión de Derechos. Bogotá: NIMD Y NDI
- Indepaz. (2020a). Informe líderes y defensores de derechos humano 21 de diciembre 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/informe-lideres-y-defensores-de-derechos-humanos-21-de-diciembre-2020/>
- Indepaz. (2020b). Base de datos líderes y defensores de derechos humanos asesinados año 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- Indepaz. (2021). Base de datos líderes y defensores de derechos humanos asesinados año 2021. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>
- La República. 17 de mayo de 2021. Gobierno creó la mesa nacional de evaluación de garantías para las manifestaciones. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-creo-la-mesa-nacional-de-evaluacion-de-garantias-para-las-manifestaciones-3171190>
- Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021**

Londoño. (2019). La oposición política en Colombia. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Públicos.

Ministerio del Interior. 20 de mayo de 2021. MinInterior instaló Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para Manifestaciones Públicas. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-instalo-mesa-nacional-de-evaluacion-de-garantias-para-manifestaciones-publicas>

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

Ministerio del Interior. 12 de marzo de 2021. Resolución 0338. "Por la cual se crea el Observatorio para la promoción de la inclusión, y la lucha en contra de cualquier forma de discriminación o estigmatización "Colombia es de todos" se deroga la resolución 949 de 2017". Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/res-338_por_el_cual_se_crea_el_observatorio.pdf

Ministerio del Interior. 05 de junio de 2021. MinInterior instaló en Pereira la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para manifestaciones públicas. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-instalo-en-pereira-la-mesa-nacional-de-evaluacion-de-garantias-para-manifestaciones-publicas>

Misión de Observación Electoral. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2021/08/Circunscripciones-Transitorias-Especiales-de-Paz.-Parte-General.-Act.-AGOSTO-2021-1.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2021). Informe del secretario general 30 de junio 2021. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/reportes>

Novoa, A. junio 14 de 2021. ¿Qué ha pasado con las Circunscripciones Especiales de Paz? En Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/ha-pasado-las-circunscripciones-especiales-paz/>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (8 de abril 2021). Oficio OFI21-00038190. Respuesta de derecho de petición radicado por la ST

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (6 de agosto 2021). Oficio OFI21-00112495. Respuesta de derecho de petición radicado por la ST.

Pacifista. Octubre 21 de 2020. ¿Ya vieron el protocolo exprés para la protesta social en Colombia? Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/ya-vieron-el-protocolo-expres-para-la-protستا-social-en-colombia/>

Presidencia de la República. 05 de octubre de 2021. Decreto 1207 “Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los períodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021”. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-1207-del-5-de-octubre-de-2021/66482>

Procuraduría General de la Nación. (2021). Segundo Informe al congreso Seguimiento al cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición política.

Procuraduría General de la Nación. (agosto de 2021). Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (28 de septiembre de 2021). Resolución 10592 “Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2020). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 — FIN DEL CONFLICTO

El Punto 3 del Acuerdo Final —A.F.— incluye tres temas relativos al **Fin del Conflicto**. 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 informe final de la fase II, la ST realizó un balance de la implementación de los tres temas que conforman este punto, a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuál es el balance de implementación (avances, obstáculos y retos) del Punto 3 tras 5 años de la firma del A.F.?, ¿cuál es la secuencia que se ha seguido en la implementación? y ¿qué oportunidades de mejoramiento se han desaprovechado o aprovechado oportunamente?

1. Contexto

En el período que cubre este informe la ST resalta varios eventos de contexto de importancia para la implementación de este punto del A.F.

Frente al proceso de reincorporación social y económica, la ST resalta que según Contraloría General de República —CGR—, en su quinto informe de seguimiento a la implementación del A.F., encontró que la ejecución presupuestal para el pilar de reincorporación económica y social entre 2017 y 2020 alcanzó una ejecución de \$1,02 billones, de los cuales \$302.673 millones se gastaron en 2020, cifra que representa un 15% menos que en 2019. Para 2021 la CGR registró una programación de \$347.229 millones, con un incremento del 15% frente a la vigencia 2020 (CGR, 2021, p. 141).

En materia de proyectos productivos, la ST resalta que, en ciudades como Bogotá y Medellín, se han abierto espacios para la comercialización de diferentes productos que realizan y cultivan los excombatientes, espacios que sirven tanto al impulso de

la reincorporación económica como para avanzar en la reconciliación. En la capital, fue inaugurada la Casa Cultural La Roja, como un espacio dedicado a la venta de los diferentes productos de los excombatientes que provienen de los AETCR y las NAR de distintas zonas del país, lo cual representa un impulso para la comercialización de cafés, cervezas, ropa, zapatos, joyería y alimentos (LaRojaCerveza, 2021). En Medellín, en el marco de la Feria de las Flores, la Alcaldía abrió un espacio para la comercialización de productos de los excombatientes; además, cuatro marcas de ropa elaboradas por esta población (Manifiesta, Avanza, Farianas confecciones, Casa de Modas Miryani Cadavid y Mites Artesanía), participaron en las ferias de moda ‘Colombiatex y Colombiamoda’, en las cuales expusieron sus prendas en una tienda virtual de ambas plataformas textiles para diversas oportunidades de negocio (El Nuevo Siglo, 2021).

La ST también destaca, por un lado, que la marca “Confecciones la Montaña - Voluntad de paz” proyecto productivo textil de firmantes de paz, se convirtió en la primera marca de excombatientes en ser registrada ante la Superintendencia de Industria y Comercio (Batalla M, 2021). Por el otro, el lanzamiento del proyecto “Mesa Nacional del Café” que agrupa 30 cooperativas de excombatientes en proceso de reincorporación en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Huila, Risaralda, Meta y Antioquia; la agrupación tiene como finalidad establecer estrategias para la comercialización de café en el mercado nacional e internacional, así como fortalecer la ruta de empleabilidad y la continuación de procesos de formación en las líneas técnicas del café y la realización de cursos certificados en barismo, catación, administración y agronomía (ARN, 2021).

De otro lado, el CNR continúa fortaleciéndose a través de la realización de talleres como el “Encuentro Nacional de Entidades de Economía Solidaria”, que tiene el fin de fortalecer la asociatividad en el proceso de reincorporación social y económico (CNR Comunes, 2021a), y garantizar el desarrollo de reuniones bilaterales con autoridades locales en cada una de sus mesas técnicas, como la de género, comercialización y asociatividad. Asimismo, el CNR realiza reuniones de coordinación con la finalidad de articular el componente Comunes con el programa “Humanicemos”, organización civil de desminado humanitario que surgió después de la firma del A.F., para fortalecer las labores de desminado en varias zonas del país y trabajar en educación del riesgo, suministro de información e incidencia territorial (CNR Comunes, 2021b).

En cuanto a las garantías de seguridad, la ST resalta cuatro eventos relacionados con la implementación de los compromisos establecidos en el subpunto 3.4 del A.F

sobre seguridad. En primer lugar, la Corte Constitucional está estudiando un caso que acumula varias acciones de tutela interpuestas por ocho excombatientes y miembros del Partido Comunes, en donde denuncian el “recrudescimiento del conflicto en sus regiones”, el incremento de los riesgos de seguridad y los “muy precarios avances en las garantías de seguridad, integridad personal y condiciones dignas para vivir en paz”. Todas estas tutelas fueron acumuladas en un solo expediente por parte de la Corte (Colombia 2020 de El Espectador, 14 de agosto de 2021).

En segundo lugar, la aprobado el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, que dentro de sus prioridades incluyó acciones relacionadas con la arquitectura institucional creada por el A.F., como: (i) promover la consecución de recursos y la articulación con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación para mejorar su capacidad operativa y el cumplimiento de sus mandatos en el A.F.; (ii) destacar jueces especializados para fortalecer la investigación judicial de delitos cometidos contra líderes sociales, población en reincorporación y defensores de derechos humanos; (iii) diseñar e implementar un modelo interinstitucional para aumentar la coordinación y fortalecer las capacidades institucionales para el análisis criminal; y (iv) coordinar acciones de política criminal contra el crimen organizado (Consejo Superior de Política Criminal, 2021).

El tercer evento de contexto en materia de garantías de seguridad fue la instalación del “Refugio Humanitario por la Vida” en Popayán por parte de excombatientes en proceso de reincorporación del suroccidente del país (departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca), que tuvo el objetivo de exigir nuevamente al Gobierno Nacional, garantías de seguridad para el proceso y la implementación del A.F. Este es el segundo evento nacional, después de la “Peregrinación por la vida y la paz”, que lidera la población excombatiente ante la situación de violencia política que enfrentan.

El último y cuarto evento, es la nueva diligencia judicial que realizó la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP en Popayán, para dar seguimiento al trámite de medidas cautelares que inició en julio de 2020. En esta diligencia, la JEP emitió nuevas órdenes ante el deterioro de las condiciones de seguridad en los departamentos del suroccidente.

2. Análisis temático

2.1 Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo —CFHBD—

El Acuerdo sobre el CFHBD y la Dejación de Armas —DA— (3.1) establecido en el A.F., define los parámetros, procedimientos y la hoja de ruta secuencial que debían cumplir el Gobierno Nacional y las FARC-EP para la terminación definitiva de las acciones ofensivas y las hostilidades con el propósito de “crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y la Dejación de las armas y preparar la institucionalidad y al país para la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil” (Acuerdo Final, 2016, p. 58). Este tema está compuesto por tres conjuntos de medidas: (i) aquellas que hacen referencia a la labor del Mecanismo de Monitoreo y Verificación —MM&V— (3.1.3 y sus Protocolos de funcionamiento); (ii) las que garantizan el desplazamiento y la agrupación de los excombatientes en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización —ZVTN— y (iii) un último conjunto de medidas que rigen el CFHBD (3.1.2 y sus Protocolos) y la DA (3.1.7 y su Protocolo).

A cinco años de la firma del A.F., la gran mayoría de los compromisos establecidos en este tema ya fueron cumplidos, pues su implementación era necesaria para sentar las bases del inicio del proceso de reincorporación temprana de los excombatientes de las FARC y dar fin al conflicto armado con la misma guerrilla, no obstante, persisten algunos compromisos pendientes por culminar.

2.1.1 Análisis

I. Mecanismo de Monitoreo y Verificación —MM&V—

El MM&V (3.1.3) fue establecido por el A.F. como un mecanismo “técnico, eficiente, ágil que contribuye a la generación de transparencia, credibilidad y confianza en el proceso de ejecución del CFHBD” (A.F., 2016, p. 60), cuya finalidad fue verificar el cumplimiento de las reglas y los protocolos que rigieron el Cese y la DA.

Este Mecanismo Tripartito fue acordado y creado por las partes a través del Comunicado Conjunto # 65 del 19 de enero de 2016, que estableció que el MM&V estaría conformado por representantes del Gobierno Nacional, las FARC-EP, y la Misión Política Especial de la Organización de Naciones Unidas —ONU— como componente internacional. Esta Misión Política fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU mediante la Resolución 2261 de 2016, que definió su funcionamiento por un período de 12 meses (prorrogables) a partir de la firma del A.F., y su integración por parte de observadores internacionales desarmados (p.2).

El funcionamiento del MM&V fue definido en el A.F. a través de una serie de Protocolos que establecieron el cronograma y las actividades para su alistamiento, despliegue territorial y el cumplimiento de su mandato. El “Protocolo de despliegue del MM&V”, estableció que la secuencia de actividades debía iniciar 56 días antes del “Día D” con actividades que incluían la definición de las sedes regionales y la nacional, el inicio de despliegue de algunas instancias regionales, la capacitación del personal, el suministro de información y la instalación de las sedes locales, regionales y nacional, entre otros aspectos. A partir del “Día D”, el MM&V con su labor de verificación, certificación y comunicación debía funcionar hasta el día D+180, fecha en la cual terminaría el CFHBD y la DA.

Así, el Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas del A.F., contempló 8 capítulos y 26 protocolos, que incluyeron acciones para el MM&V relacionadas, entre otros aspectos con: (i) intercambio y flujo de información entre las partes antes y durante la ejecución de los procesos; (ii) los tiempos exactos en los que deberán llevarse a cabo; (iii) las acciones prohibidas como parte de la cesación del fuego y las hostilidades; (iv) las normas que regirán el funcionamiento de las zonas y puntos transitorios donde se efectuará todo el proceso; (v) los esquemas de protección y seguridad que acompañarán a las partes; (vi) cuestiones logísticas; (vii) descripción detallada de cada una de las fases del desarme; y (viii) el despliegue del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (FIP, 2017).

En el informe del Primer Año de Verificación (STCVI, febrero 2018), la ST verificó que el MM&V funcionó de manera ininterrumpida desde el 25 de junio de 2016 hasta el 25 de septiembre de 2017 (MM&V, 2017, p. 1). Su estructura incluyó tres instancias: una de orden nacional, ocho sedes verificadoras de carácter regional (Bucaramanga, Popayán, Villavicencio, Florencia, San José del Guaviare, Medellín, Valledupar y Quibdó) y Equipos de Monitoreo Local desplegadas en las 19 Zonas Veredales Transitorias de Normalización —ZVTN— y los 7 Puntos Transitorios de Normalización —PTN—, donde tuvieron lugar la DA y el CFHBD, e inició el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC.

Tal y como estaba establecido en el A.F., previo al inicio de su mandato, el MM&V realizó actividades de “planeamiento, preparación y capacitación” (2017, p. 1): el 7 de noviembre de 2016 inició de forma oficial su monitoreo de operaciones tripartito, el cual finalizó el 25 de septiembre de 2017, al cumplir con retrasos, la secuencia del A.F.

En este sentido, el principal logro del MM&V es que durante su funcionamiento tuvo una estructura y métodos operativos idóneos y adecuados para las necesidades en los territorios, este mecanismo fue desplegado y actuó oportunamente y tuvo la capacidad suficiente para el monitoreo y verificación de las diferentes acciones a su cargo. Además, realizó observación, búsqueda, acopio y sistematización de la información relacionada con hechos que constituían una violación del Acuerdo de CFHBD y DA, o que representarían una amenaza para el correcto cumplimiento del mismo. Como resultado de su mandato, el MM&V reportó un total de 491 verificaciones de incidentes: 331 hechos que no constituyeron incidentes; 78 incidentes relevantes que no constituyeron una violación; 64 infracciones al Protocolo, de las cuales, 54 fueron infracciones leves y 10 infracciones graves; finalmente, se registraron 18 incidentes que estaban pendientes por cerrar (MM&V, 2017, p. 11), no obstante, ninguna infracción representó un riesgo alto de retorno a la confrontación armada. Cada una de las infracciones fueron identificadas y resueltas sin generar demoras en el cumplimiento de las partes a los compromisos señalados en el A.F. (STCVI, febrero 2018. p. 12). En términos estrictos, no sólo el MM&V monitoreó dicho cese al fuego, sino que puso en práctica un mecanismo que alineó los incentivos de las partes para que la terminación del conflicto fuera no sólo completa sino definitiva.

En materia de obstáculos para su funcionamiento, el MM&V señaló que las condiciones particulares de seguridad representaron un desafío y una amenaza para el desarrollo de sus actividades, sin embargo, éstas no impidieron el cumplimiento de su mandato; por el contrario, en su informe de cierre de actividades, el Mecanismo reconoce que

las condiciones de seguridad en las zonas geográficas donde se llevó a cabo el monitoreo del CFHBD y DA así como las comunidades aledañas, han manifestado su reconocimiento ante la mejora de condiciones de seguridad en su entorno social, económico, cultural y político, de igual manera, el fortalecimiento de la oferta institucional del Estado y la posibilidad de implementar las actividades inherentes a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP en medio de los riesgos de seguridad con diferentes generadores de violencia (MM&V, 2017, p.3).

Con la finalización de su mandato, el MM&V identificó diferentes aspectos que representaron retos para la verificación del cumplimiento del CFHBD y dejaron lecciones aprendidas para futuros procesos. Las falencias identificadas fueron: (i) carencia de mapas actualizados para delimitar las áreas a monitorear (ZVTN y PTN) y la ubicación de los dispositivos en terreno; (ii) falta de información del personal y material de guerra que portaban los combatientes a su ingreso a las áreas vulnerando las condiciones de seguridad; (iii) la no contemplación de protocolos y

procedimientos para monitorear a las milicias de las FARC; (iv) fallas en el acceso de personal ajeno a las zonas campamentarias por falta de cumplimiento estricto de los protocolos; (v) bajas condiciones de salubridad en los campamentos que generaron brotes de enfermedades; (vi) falta de un sistema de información para centralizar la información de las actividades en terreno; (vii) carencia de un equipo de entrenamiento móvil para atender necesidades de capacitación del MM&V; (viii) deficiencias en el funcionamiento interno del MM&V; y finalmente, (ix) la no contemplación de un rubro presupuestal para gastos de funcionamiento imprevistos (Ibíd).

En particular, la ST destaca el punto relacionado con las milicias de las extintas FARC. La carencia de mecanismos establecidos en el A.F. no sólo se refiere a lo mencionado por la MM&V para su monitoreo y la verificación del cese, sino que se extiende a la carencia de instrumentos para la reincorporación o su inclusión en el SIVJNR, lo cual limitó severamente la capacidad de los instrumentos en el acuerdo para la construcción de paz sostenible en los territorios más afectados por el conflicto con presencia de grupos de milicias de las hoy extintas FARC.

II. Suministro de información por parte de las FARC

El A.F. estableció el compromiso de suministro de información en materia de descontaminación del territorio y el inventario de bienes en los numerales 3.1.7.1. y 5.1.3.7, respectivamente. En el Punto 3, se realizó con la finalidad de que las antiguas FARC-EP suministrarán información para la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por minas antipersonal —MAP—, artefactos explosivos improvisados —AEI—, municiones sin explotar —MUSE— o restos de explosivos de guerra —REG— (A.F., 2016, p. 67). En el Punto 5, para contribuir a la reparación integral a las víctimas, durante el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados por las FARC y el Gobierno acordaron los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos, incluidos los “recursos para la guerra” e informar sobre los mismos (Ibid, p. 186).

A cinco años de la firma, el balance de estos compromisos es el siguiente:

- *Extracción de caletas con armamento de las FARC*

Para las labores de extracción y destrucción del armamento en caletas, el A.F. estableció que entre el día D+10 y el día D+60 debía darse la destrucción del armamento inestable guardado en depósitos. Sin embargo, este cronograma no se cumplió y el plazo fue ampliado en varias ocasiones debido a múltiples obstáculos relacionados con dificultades para acceder al territorio, mayor número de depósitos de remanentes de material de guerra encontrados, dificultades geográficas y de

acceso a los territorios, y condiciones de seguridad difíciles por presencia de grupos armados.

Según el Partido Comunes (2021), el proceso de extracción de caletas se llevó a cabo en tres fases. La primera fase se desarrolló entre el 3 de marzo de 2017 y el 11 de septiembre de 2017, e incluyó un trabajo conjunto entre FARC y la Misión que dio como resultado la extracción de 750 caletas en 182 operaciones, de un total de 1.027 reportadas por las FARC. En esta fase, finalizó el proceso de inhabilitación del armamento y las actividades del CFHBD, por lo cual, la información de las caletas pendientes fue entregada por la Misión al Gobierno para culminar su proceso.

La segunda fase se desarrolló entre el 20 de octubre de 2017 y el 10 de abril de 2018, en el marco del Decreto 1716 de 2016 que daba continuidad al proceso de ubicación, extracción y destrucción de caletas, cuyo resultado de trabajo entre las FARC, la Fuerza Pública y la Procuraduría General de la Nación, dejó como resultado la destrucción de 205 caletas. La tercera y última fase, se llevó a cabo entre el 3 de septiembre de 2018 y el 18 de noviembre del mismo año, bajo el Decreto 1243 de 2018 el cual fijó responsabilidades y procedimientos para la destrucción de caletas. En este período, también con la participación de la Procuraduría, la Fuerza Pública y excombatientes, fueron extraídas 57 caletas. En total, según el Partido Comunes, 1.012 caletas fueron extraídas en el proceso y se destruyeron 48 toneladas de explosivos que posteriormente se almacenaron en el Depósito General de Armamento para ser destinados a la construcción de los tres monumentos para la paz.

En información entregada a la ST en marzo de 2019, el Ministerio de Defensa informó que se logró extraer el 100% de las caletas pendientes por ubicar (Respuesta del Ministerio de Defensa, N°. OFI19-17887, 6 de marzo de 2019), por lo cual, este compromiso de destrucción de caletas fue cumplido con retrasos y con múltiples modificaciones al cronograma inicialmente propuesto en el A.F.

Con posterioridad a la terminación de este compromiso, la ST no ha tenido conocimiento del hallazgo por parte de la fuerza pública de caletas o depósitos de armas, municiones o explosivos que puedan ser vinculados más allá de una duda razonable a las extintas FARC, como tampoco conoce de reportes de la fuerza pública o fuentes independientes al respecto.

En materia de descontaminación de armas, municiones y explosivos, la ST destaca que se cumplió con la remoción completa y destrucción de los remanentes de guerra, pese a las dificultades logísticas. Para preservar este importante avance es conveniente que, por fuera de lo establecido en el A.F. el proceso de

descontaminación de armas, municiones y explosivos se mantenga y que su control se incorpore a las políticas de seguridad y lucha contra el crimen. La persistencia de la instalación de minas antipersona que se documenta en otras secciones de este reporte apunta al riesgo de no mantener las tareas de descontaminación y estrechar el control de armas municiones y explosivos de forma que se logre reducir de forma completa el riesgo de la violencia armada en las zonas afectadas por el conflicto.

- *Bienes de las FARC*

Con el objetivo de facilitar la implementación de los compromisos señalados en los numerales 3.1.1.3 y 5.1.3.7, el 29 de mayo de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 903 “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP”. Dicho inventario fue entregado el 15 de agosto de 2017 por las FARC, el cual contenía \$12.070.000.000 de pesos en efectivo, 252.500 gramos de oro, 722 inmuebles, 319 vehículos, 51.992 unidades de bienes muebles y enseres, y 24.456 cabezas de ganado (SAE, 2019).

Desde 2017, FARC ha suministrado información para la entrega y transferencia de bienes muebles, inmuebles, dólares y gramos de oro a la Sociedad de Activos Especiales —SAE—, entidad encargada de recibirlos, formalizarlos y monetizarlos ante la inexistencia de un patrimonio autónomo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6o del Decreto 1407 del 24 de agosto de 2017. Sin embargo, este proceso fue objeto de crítica por parte del ex fiscal general de la Nación, Néstor Humberto Martínez, quien señaló la posible existencia de bienes y cabezas de ganado que no fueron incluidos en el listado entregado por el partido Comunes. Al respecto, Rodrigo Londoño, jefe del partido, informó que

Cuando una organización es tan grande y clandestina y tiene presencia en todo el territorio nacional, siempre puede aparecer algo no registrado. Pero eso no quiere decir que haya un engaño. En las circunstancias de la guerra no todo es blanco o negro. Como por definición todas nuestras actividades fueron clandestinas y nuestras zonas de operación eran fundamentalmente baldíos o zonas sin presencia del Estado, es difícil saber qué es qué (Semana, 2018).

El proceso de entrega de los bienes fue objeto de medidas cautelares por parte de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP, ante la solicitud realizada en 2018 por el partido Comunes dado el inminente peligro de la pérdida de algunos de los bienes inventariados en 2017. Ante esta situación, la JEP y la Fiscalía General

de la Nación tuvieron una controversia pública frente a la institución que tendría la competencia material de la jurisdicción sobre los bienes, en especial, frente a los bienes no inventariados. Esta controversia fue resuelta por la Corte Constitucional en Sentencia C-071 de 2018, que estableció que la Fiscalía es la entidad competente sobre los bienes y activos no inventariados por las FARC, los cuales deben ser destinados a la reparación de las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo señalado por el A.F. (5.1.3.7) y el Decreto Ley 903 de 2017.

El A.F. no estableció un cronograma frente al plazo de entrega de los bienes inventariados por FARC en 2017, lo cual dejó un vacío sobre el cual las partes tuvieron desacuerdos en el marco de la CSIVI, dado el plazo interpuesto por el Gobierno Nacional del 31 de julio de 2020 (el cual fue extendido hasta el 31 de diciembre por las dificultades presentadas en el marco de las medidas restrictivas adoptadas por el COVID-19). Además, la ausencia de una normatividad que regulara asuntos específicos como el de la disposición o uso de los bienes inmuebles, y la falta de creación de un patrimonio autónomo establecido en el Decreto Ley 903 de 2017, retrasaron la entrega de los bienes y su liquidación. Finalmente, el plazo de entrega del 31 de diciembre de 2020 no fue cumplido y el Gobierno Nacional desde la SAE, continúa recibiendo bienes muebles e inmuebles por parte del partido Comunes de manera extemporánea.

De acuerdo a lo reportado por la SAE en el último informe entregado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación -CPEC- a la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, el porcentaje de entrega de los bienes inicialmente inventariados no supera el 20% del total reportado en el inventario y, en algunos casos, es menor al 5%, como sucede con los muebles y enseres, los inmuebles, los vehículos y las cabezas de ganado. Respecto al dinero en efectivo, de los \$12.000 millones incluidos en el inventario, solamente fueron entregados \$2.114 millones, correspondiente a un 17,6% sobre el avalúo estimado por las mismas FARC (CPEC, 2021c). Para el 31 de diciembre de 2020, el valor efectivamente monetizado alcanzó \$42.680 millones de pesos, que en relación con el valor total de bienes que pueden ser monetizados en dinero reportado en el inventario de \$548.078 millones de pesos corresponde a un 4,5% (Ibíd).

El Consejo de Estado, Sección Primera, admitió una demanda interpuesta por 'Pastor Alape' miembro del Consejo Político Nacional del partido Comunes, y delegado para los asuntos relacionados para la entrega y monetización de los bienes entregados por las FARC en 2017, solicitando la suspensión del artículo 40 del Decreto 1407 de 2017 y del artículo 1o del Decreto 1080 de 2020, relacionados a la obligación de las FARC de garantizar la entrega material de los bienes incluidos

en el inventario, incluyendo su cuidado e integridad (El Tiempo, 2021). Al respecto, la demanda señala que ante la falta de un patrimonio autónomo que custodie los bienes inventariados, las

personas que hicieron tránsito a la vida civil no pueden controlar lo que pasa con bienes apetecidos por distintos actores, puesto que no tienen a su disposición instrumentos materiales y/o judiciales oponibles a terceros para poder garantizar que no se pierdan o sobre ellos no se presenten oposiciones. Esta es labor del Estado, que ostenta el monopolio de las armas y los recursos técnicos y jurídicos para garantizar una adecuada custodia (Ibid).

Ante esta demanda, el Gobierno Nacional envió al Consejo de Estado su respuesta a la solicitud realizada por el partido Comunes, y reiteró que la

obligación de entregar los bienes y activos relacionados en el inventario es una responsabilidad colectiva de toda la antigua organización" y que con el artículo 4 del Decreto 1407 de 2017 "no se trasladó la carga de la obligación (de custodia) a un individuo en nombre propio". Lo que se busca es que, para la gestión, recepción, verificación, custodia y administración de los activos inventariados, los exintegrantes de las FARC-E designen los delegados que cuenten con información suficiente para identificar plenamente los bienes y adelantar la diligencia de entrega material y contribuir a la reparación a las víctimas (Ibid).

113

Para la ST, el tema de bienes de las FARC presenta avances, sin embargo, hay controversias que persisten como la valoración, el grado de cumplimiento y el plazo en la entrega y asuntos jurídicos no resueltos relacionados con la propiedad y la entrega de los bienes inmuebles a la SAE, así como sobre la creación de un Fondo para la administración del total de los bienes inventariados. El Gobierno Nacional y el componente Comunes en la CSIVI, todavía no han encontrado soluciones que permitan dar una salida para el cumplimiento de este compromiso establecido en el A.F., lo que pone en riesgo, la contribución de las extintas FARC en la entrega de bienes, los cuales están destinados a la reparación de las víctimas, y lo cual a su vez afecta la confianza entre las partes y de la sociedad en este crucial componente del A.F.

Finalmente, vale aclarar que, a pesar de las controversias suscitadas, la ST encuentra que las partes mantienen su voluntad de continuar con la finalidad de monetizar los bienes y activos para la reparación de las víctimas del conflicto armado; tal cual como la ST registró en su anterior informe con la creación de la Mesa de Bienes en el CNR y las diferentes reuniones técnicas realizadas para la continuación del proceso y el cumplimiento del compromiso establecido en el A.F.

III. Zonas Veredales Transitorias de Normalización —ZVTN—

El A.F. señaló que para efectos del cumplimiento del CFHBD y la DA, así como para adelantar los preparativos para el proceso de reincorporación temprana, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron establecer 19 Zonas Veredales Transitorias de Normalización —ZVTN—, y 7 Puntos Transitorios de Normalización —PTN— (A.F., 2016, p. 61). A partir del día D+5, periodo comprendido entre el 28 de enero y el 19 de febrero de 2017, las distintas misiones, comisiones y Unidades Tácticas de Combate —UTC— de los frentes de las FARC, se desplazaron hacia las ZVTN y los PTN, siguiendo las rutas de desplazamiento establecidas de común acuerdo por las partes. Lo anterior contó con el monitoreo y verificación del MM&V (Ibid) que registró un total de 12.711 actividades en materia de acompañamiento y monitoreo (MM&V, 2017, p. 6).

114

El Gobierno Nacional inició la construcción de los campamentos en las ZVTN/PTN entre el 1° de marzo y el 28 de julio del 2017, proceso que incluyó la mejora y adecuación de aproximadamente 345 Kms de vías de acceso, beneficiando también a las comunidades aledañas (Ibid, p.7). La construcción de los campamentos fue realizada en tres etapas: (i) instalación de infraestructura para un despliegue inicial con equipos de trabajo de 6 observadores Internacionales, 3 observadores de Gobierno y 3 de las FARC-EP; (ii) ampliación y mejora de instalaciones para aumentar el despliegue del personal con equipos de trabajo de 10 observadores Internacionales, 6 observadores de Gobierno y 6 de las FARC-EP; y (iii) ampliación y mejora de instalaciones para aumentar el despliegue del personal en las sedes locales con equipos de trabajo de 15 observadores Internacionales, 10 observadores de Gobierno y 10 de las FARC-EP (Ibid., p. 9). Los ZVTN/PTN tuvieron múltiples problemas para su adecuación, lo que generó críticas por parte del componente Comunes por las condiciones de estos espacios en materia de vivienda, servicios y saneamiento básico, sin que fuera posible su finalización al 100% al terminar el plazo de estas dos figuras.

A partir de lo previsto en el Comunicado Conjunto No. 19 del 29 de mayo de 2017 y el Decreto 191 de 2017, las ZVTN y los PTN se convirtieron en los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación —ETCR—. Aunque su creación no respondió a un compromiso expreso del A.F., demostró la voluntad de las partes para desarrollar actividades de capacitación tendientes a la reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 14). De acuerdo a lo pactado en el Acta suscrita en los Llanos de Yarí del 17 de enero de 2017, los compromisos relativos a la construcción de la infraestructura física fueron consagrados en dos fases: la fase I, que comprendía las áreas comunes y servicios básicos; y la fase II, centrada en las unidades habitacionales (Ibid).

A pesar de las variaciones en la fecha de entrega a tiempo de los ETCR, de acuerdo a lo estipulado por las partes, la Defensoría del Pueblo señaló que, en general, encontraron avances importantes en la construcción de unidades habitacionales. Sin embargo, persistían problemas de infraestructura relacionados con la adecuación de espacios para la reincorporación, como aulas de clase, y varios de estos espacios territoriales no contaban con servicios de luz y agua, o eran intermitentes (Ibid), problemas que venían desde la adecuación de los ZVTN y los PTN. Así, de los 27 ETCR creados, 25 presentaron avances entre el 50% y el 100%, y los dos restantes ubicados en las veredas Madrigal en Policarpa (Nariño) y Mesetas (Meta), presentaron avances únicamente del 15% y del 32,5%, respectivamente. En estos dos espacios hubo retrasos críticos en la construcción de las áreas comunes y en las unidades de habitación, lo que generó que los excombatientes que permanecieron en los ETCR vivieran en carpas y no tuvieran lugares para desarrollar sus actividades de reincorporación (Ibid).

Ante esta situación, el Gobierno Nacional en agosto de 2019 puso en marcha un “plan de choque” en el corto plazo para mejorar y completar los 24 ETCR. De acuerdo a la Misión de Verificación de Naciones Unidas, desde el 1° de agosto de 2018, fecha en que la ARN asumió la responsabilidad de administrar los ETCR, este plan contribuyó a mejorar la infraestructura de los espacios, así como a la prestación de servicios básicos para los excombatientes y sus familias (STCIV, 2019, p. 143).

Los Espacios Territoriales tuvieron vigencia jurídica hasta agosto de 2019, de acuerdo a la legislación que los regulaba, fecha en la cual el Gobierno dio a conocer su “estrategia de estabilización” de los antiguos ETCR. Esta estrategia buscaba valorar las condiciones para la supresión, modificación o prórroga de cada uno de los ETCR” (Ibid, p.144), y tiene cuatro componentes de trabajo: acceso a tierras,

condiciones de seguridad, capacidad de provisión de bienes y servicios públicos, y productividad del territorio. Para la puesta en marcha e implementación de esta estrategia fue creada una “mesa intersectorial” con la participación de los excombatientes y el Gobierno Nacional con el objetivo de “recibir y tramitar las demandas de la población que permanece en estos espacios territoriales” (Ibid).

A la fecha de corte de este informe, del total de 12.943 excombatientes en el proceso de reincorporación, el 23% reside en los AETCR (2.487 personas) y el 77% (9.634 personas), adelanta su proceso fuera de los mismos en las NAR o como población diversa. De estos excombatientes, la tercera parte viven en entornos urbanos y las dos terceras partes siguen en zonas rurales (NN.UU, 2021a, p. 8); y unos 3.500 están ubicados en 75 NAR (ARN, 2021h).

Muchos de los excombatientes que se encontraban en estos Espacios Territoriales decidieron abandonarlos con sus familias y asentarse en las Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR—, espacios de reincorporación creados por los excombatientes, que aun cuando es difícil cuantificarlos, a cinco años de la firma del A.F., se han documentado que 10.500 excombatientes viven fuera de los AETCR (NN.UU, 2021, p. 8), con un aproximado de 93 NAR en 17 departamentos del país, incluyendo ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Popayán y Neiva (El Espectador, 2020). Varias de estas áreas cuentan con la recepción de suministros alimentarios provistos por la ARN (en el casco urbano de los municipios o en las NAR directamente), lo que mantiene la relación entre quienes habitan los AETCR y los que están por fuera de ellos. Sin embargo, las NAR no están reconocidas por el Gobierno Nacional y la subsistencia de quienes allí viven depende de los recursos provenientes de la renta básica y de la Asignación Única de Normalización que reciben los excombatientes, así como de recursos de generación propia.

Es importante destacar que el hecho de que sí se han aprobado proyectos productivos con asistencia a excombatientes en los NAR. El CNR ha aprobado un total de 46 proyectos productivos colectivos para los excombatientes que residen fuera de los AETCR y están asentados en 25 NAR (NN.UU, 2021a, p. 8). Al respecto, si bien la ST ha registrado que los servicios de suministro de alimentos, al igual que el acceso a salud y educación, ha sido posible extenderlos a zonas cercanas a los AETCR, los excombatientes que están en las NAR (así como la población dispersa), representan un desafío para la sostenibilidad del proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo. La razón principal, es que los excombatientes tienen la necesidad de acceder a programas institucionales de acceso a tierras, vivienda y servicios públicos para garantizar un proceso de reincorporación social y económica integral que responda a sus necesidades,

situación que los expone frente a grupos armados y a las comunidades de acogida, y aumenta su vulnerabilidad.

IV. *Dejación de Armas —DA—*

El A.F. estableció que la DA debía ser un “procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la ONU recibe la totalidad del armamento de las FARC” (A.F., 2016, p. 66). Para ello, el A.F. definió un procedimiento secuencial que debía cumplirse desde el día D (1° de diciembre de 2016) y finalizar con la construcción de tres monumentos, como lo muestra la siguiente tabla:

Cuadro 1. Secuencia del A.F. para la Dejación de Armas

Secuencia del A.F.	Estado de cumplimiento
1. Registro: proceso para consignar la cantidad y tipo de armas de las FARC en los campamentos.	Cumplido
2. Identificación: procedimiento para caracterizar las armas individuales que portan los integrantes de las FARC dentro de las ZVTN y PTN.	Cumplido
3. Monitoreo y verificación de la tenencia: proceso de verificación del armamento individual de cada integrante de las FARC dentro del campamento.	Cumplido
4. Recolección: el CI-MM&V recibe todas las armas de las FARC.	Cumplido
5. Almacenamiento del armamento: proceso de almacenamiento en cada uno de los contenedores establecidos en cada ZVTN.	Cumplido
6. Extracción del armamento: salida física del armamento de las zonas a cargo de la ONU.	Cumplido
7. Disposición final del armamento: las armas recolectadas son destinadas a la construcción de tres Monumentos para la Paz: uno en Colombia, uno en la sede de Naciones Unidas y el restante, en Cuba.	Cumplido, con un monumento pendiente por construir.

Fuente: Elaboración propia con base en el A.F.

A diferencia de la secuencia del A.F. que establecía que la DA duraría 180 días (del 2 de diciembre de 2016 al 31 de mayo de 2017), el proceso finalizó el 15 de agosto de 2017 tras varios retrasos en el cronograma acordado entre las partes. Sin embargo, a juicio de la ST, estos retrasos fueron de menor duración, se explicaron en su totalidad por la dificultad de alcanzar el compromiso establecido en el A.F. y a juicio de la ST sirvieron para alcanzar un logro completo en la dejación y destrucción de armas. En efecto, los retrasos estuvieron relacionados con tres circunstancias: en primer lugar, por demoras en el desplazamiento de los combatientes de las FARC a las ZVTN/PTN, y/o la dificultad y precaución en la llegada de excombatientes con explosivos o material inestable a estas zonas que, según el A.F. (Protocolo de Dejación de Armas), debía ser destruido antes de su ingreso a ellas. En segundo lugar, por diferencias de tipo logístico entre las partes que afectaron el cumplimiento a tiempo de compromisos específicos; y en tercer lugar, por dificultades logísticas y temporales que llevaron a reajustar compromisos que ya tenían una hoja de ruta establecida, como la inhabilitación del armamento que debía realizarse en cada ZVTN, pero que se cumplió de forma centralizada en un depósito a las afueras de Bogotá (Acuña, J. y García, G., 2019).

El 29 de mayo de 2017, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación —CSIVI— informó mediante un comunicado que entre el 1° de junio y el 20 de junio de 2017: (i) la totalidad de los integrantes de las FARC debían finalizar la dejación de armas y el tránsito a la legalidad; (ii) la Misión de las Naciones Unidas recibiría el armamento, lo depositaría en los contenedores y certificaría el proceso mediante el Acta de Compromiso; y finalmente, (iii) el Alto Comisionado para la Paz haría entrega de una certificación para efectos legales y de amnistía en el tránsito a la vida legal. Así, entre el 7 y el 20 de junio del 2017 se cumplió el proceso de dejación de armas individual del 100% de los integrantes de las FARC en las 26 ZVTN y PTN; el 15 de agosto terminó el proceso de DA, y entre el 12 de agosto y el 12 de octubre de 2017, la Misión de Verificación adelantó el proceso de inhabilitación y destrucción de todo el armamento y municiones de las FARC (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República, 2018). Como parte del proceso, el 22 de septiembre de 2017, la Misión comunicó formalmente al Gobierno la finalización del CFHBD y del proceso de DA, con el siguiente balance:

Cuadro 2. Balance de la Dejeción de Armas

8.994 armas entregadas por las FARC		
Armas cortas	Armas largas	Armas colectivas de apoyo al combate
<ul style="list-style-type: none"> • Pistolas: 1817 armas • Revólveres: 170 armas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fusiles de asalto: 6177 armas • Fusiles de precisión: 28 armas • Escopetas: 6 armas • Subametralladoras: 13 armas • Ametralladoras: 274 armas 	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzacohetes: 12 armas • Lanzagranadas: 229 armas • Morteros de diferentes calibres: 268 armas • 1.765.862 municiones de diferentes calibres de armas ligeras • 38.255 kilogramos de explosivos diversos • 51.911 metros de cordón detonante y mecha lenta • 11.015 granadas, de mano y de 40 mm • 3.528 minas antipersonal • 46.288 iniciadores - estopines • 4.370 municiones de mortero, entre los que se identifican de 81 mm, 60 mm y cohetes

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República (2018).

Con el fin de la DA, las partes cumplieron los primeros 6 pasos de la secuencia del proceso establecido (Cuadro 2).

En relación con los monumentos, que hacen parte del último paso, el 13 de octubre de 2017, Naciones Unidas entregó al Gobierno, bajo custodia de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz —UNIPEP—, 69.034 kilogramos de material que resultó de la inhabilitación y destrucción del armamento de las FARC para ser destinado a la construcción de los tres Monumentos para la Paz establecidos en el A.F. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República, 2018). A la fecha, solo se han creado dos de los tres monumentos con el armamento fundido: “Fragmentos”, contramonumento de la artista colombiana Doris Salcedo,

inaugurado el 26 de noviembre de 2018 en Bogotá, y “Kusikawsay”, escultura del artista chileno Mario Opazo, instalado el 23 de agosto de 2019 en el Jardín de las Rosas en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. A diferencia del primer monumento, sobre el segundo no hubo pronunciamientos oficiales por parte del Ministerio de Cultura, ni se definió un acto de inauguración (Colombia 2020 de El Espectador, 29 de junio de 2020).

El tercer y último monumento que según el A.F. debe instalarse en La Habana, Cuba, sede del proceso de negociación y país garante del proceso, no presenta mayores avances. En 2019, la CSIVI informó que se comisionaría a un artista cubano y según el Ministerio de Cultura, Colombia ha realizado diferentes solicitudes informativas a Cuba sobre los requerimientos físicos y técnicos para poder realizar la convocatoria pública, sin embargo, este proceso no ha tenido avances (Ibid), y aún se encuentra pendiente la culminación de este compromiso.

2.1.3 Conclusión

A 5 años de la firma del A.F., la ST resalta que los tres conjuntos de medidas que daban paso al fin del conflicto con las FARC, se cumplieron en su **totalidad**, alcanzando un importante logro en términos de la terminación del conflicto, la consecuente reducción de la violencia y el riesgo de seguridad, y el haber sentado las bases de la reincorporación. Para evitar la reversión de estos logros es importante, sin embargo, persistir en la descontaminación y el control de armas, ampliar el alcance de los proyectos productivos y en la entrega y monetización de bienes destinados a financiar la reparación.

El principal resultado en la implementación de este tema es que el Gobierno y las FARC lograron la definitiva terminación del conflicto en concordancia a lo establecido en el A.F., lo que sentó las bases para la preparación del proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC. La culminación del proceso de Dejación de Armas y el cumplimiento del CFHBD, representaron un hito histórico para el país y un avance para la implementación del A.F., pues fue el primer cese bilateral con la exguerrilla de las FARC y el único que tuvo un Mecanismo de Monitoreo y Verificación por parte de la Organización de Naciones Unidas (STCVI, 2018). No obstante, aún quedan compromisos pendientes por culminar, como la finalización en la entrega de bienes y activos reportados por las FARC y la construcción del último monumento para la paz, compromisos que son necesarios para dar por finalizado por completo el tema del CFHBD (3.1). No lograr acuerdos ni avances en la finalización de entrega de bienes representaría un riesgo para el proceso adelantando desde el 2017 y cuya finalidad es la monetización de los bienes y activos para la reparación de las víctimas del conflicto armado, lo que

además representa un reto para las partes en la CSIVI de llegar a acuerdos que permitan solucionar las barreras jurídicas y legales existentes, para así darle un mayor impulso al proceso.

La mayor parte de las disposiciones se implementaron en **correspondencia total** a lo señalado en el A.F., a excepción de asuntos relacionados con la entrega de bienes y el desmantelamiento y destrucción de caletas, cuya **correspondencia es parcial**. Lo anterior se debe a las dificultades presentadas en la entrega, custodia y monetización de los bienes muebles e inmuebles incluidos en el inventario entregado por las FARC, y por los obstáculos de acceso al terreno, así como a la falta de garantías de seguridad, circunstancias que han atrasado el cumplimiento del proceso establecido en el A.F.

En materia de secuencia, aunque el A.F. estableció un cronograma estricto y una hoja de ruta para guiar la implementación de los tres grandes conjuntos de medidas que conforman este tema (MM&V, ZVTN y CFHBD - DA), en su puesta en marcha, todos los cronogramas sufrieron modificaciones que representaron retos y retrasos para el cumplimiento de los compromisos, especialmente en la implementación de las ZVTN, pese a esto, el CFHBD, la DA y el MM&V, se cumplieron. Vale la pena mencionar que todos estos retrasos no significaron obstáculos para el cumplimiento ni estuvieron relacionados con una falta de voluntad de las partes en el cumplimiento de lo establecido en A.F. En este orden de ideas, la implementación de las ZVTN/PTN como zonas transitorias y temporales, fue un compromiso que generó controversia entre las partes, dadas las múltiples dificultades en su adecuación y funcionamiento, y por la precariedad en la infraestructura básica y en el acceso a servicios como agua y luz. Ahora bien, su posterior conversión en los ETCR como figura jurídica semi permanente y su inclusión en el ordenamiento territorial, fueron mecanismos que no estaban contemplados por el A.F., sin embargo, a juicio de la ST, es acertada la decisión tomada por el Gobierno Duque de garantizar su continuidad, lo que representó un impulso para la consolidación del proceso de reincorporación a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta la nueva geografía de la reincorporación y el reto que supone para la institucionalidad garantizar a todos los excombatientes acceso a los beneficios del proceso.

2.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

La construcción de una paz estable y duradera requiere de una

reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. El proceso de reincorporación ratifica el compromiso de las FARC-EP de contribuir a la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y aportar debidamente a la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y a transformar las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional. Para las FARC-EP se trata de un paso de confianza en la sociedad civil colombiana y particularmente en el Estado (A.F., 2016, p.68)

Para cumplir con este propósito, el A.F. 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.).

Durante los cinco años de implementación del A.F., la mayoría de los compromisos establecidos en este subtema ya fueron cumplidos, pues su implementación era necesaria para la realización del proceso de reincorporación temprana y sentar las bases del inicio de la reincorporación en el mediano y largo plazo.

122

2.1.1 Análisis

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce los múltiples logros, avances, y las limitaciones y retos para el cumplimiento de los compromisos establecidos para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social, y lo político, de acuerdo a sus intereses. La dinámica de la implementación se ha desarrollado en dos etapas: la primera, referente a la reincorporación temprana que contempla las medidas establecidas en el A.F. en materia de reincorporación política y la identificación de las necesidades del proceso de reincorporación económica y social y sus garantías; y la segunda fase, relacionada con la reincorporación en el mediano y largo plazo, que recibió un definitivo impulso a juicio de la ST, por las medidas establecidas en el CONPES 3931 de 2018, y la estrategia de consolidación territorial de los 23 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—.

El A.F. estableció una serie de medidas que sentaron las bases para la fase de reincorporación temprana en lo político, social y económico, así entre 2016 y 2017,

el Gobierno Nacional avanzó principalmente en la creación de una arquitectura institucional para la reincorporación con la adopción de: (i) algunas reformas para la apertura democrática; (ii) la creación del Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, mediante el Decreto 2027 de 2016, como una instancia con representación del Gobierno y el partido Comunes para definir actividades, establecer cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación; y (iii) los Consejos Territoriales de Reincorporación —CTR— como instancias coordinadoras del proceso en el nivel local. Actualmente, hay un CNR y 24 CTR, además de 6 instancias departamentales en Bolívar, Santander, Cundinamarca, Risaralda, Valle del Cauca y Córdoba, y una Mesa Temática Intersectorial de Reintegración y Reincorporación en Bogotá.

En suma, el balance de la implementación de las medidas de reincorporación temprana es:

I. Reincorporación política:

El A.F. estableció un conjunto de medidas para la reincorporación política (A.F. 3.2.1), que incluyen: a) el reconocimiento del nuevo partido y los cambios normativos sobre los requisitos para la creación de nuevos partidos (3.2.1.1 a); b) la financiación y asistencia técnica para el funcionamiento del nuevo partido (3.2.1.1 b), y la realización de campañas electorales (3.2.1.1 c); c) la conformación de un Centro de Pensamiento y Formación Política (3.2.2.2); y d) la fórmula transitoria de representación política (3.2.1.2) relativa a las curules que tendrá el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal, durante dos períodos electorales en el Congreso de la República.

En cumplimiento de estos compromisos, el Congreso aprobó la Ley 1830 de 2017, que designó a tres delegados en cada una de las cámaras para participar como voceros de FARC, con voz y sin voto, en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que fueran tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz “*fast track*”. El grupo designado de los voceros funcionó desde diciembre de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2017, el cual dió impulso para la creación del Centro de Pensamiento y Formación Política—CEPDIPO—(STCIV, 2018, p. 97), con el objetivo de adelantar estudios, investigaciones y análisis socioeconómicos y políticos relacionados con la implementación del A.F. (3.2.2.2).

Asimismo, fue aprobado el Acto Legislativo 03 de 2017 “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política”, que permitió la creación del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común —FARC—, ahora partido Comunes, y la creación de cinco cúrules adicionales para el Senado de la República

y cinco para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026, y la participación transitoria hasta 2026, de un delegado con voz pero sin voto ante el Consejo Nacional Electoral —CNE—. Como consecuencia, el partido político logró su inscripción, le fue reconocida su personería jurídica y obtuvo su financiación transitoria (A.F. 3.2.1.2).

Entre el 27 de agosto y el 1° de septiembre de 2017, tuvo lugar el Congreso constitutivo del partido político FARC, hoy partido Comunes, en el que participaron cerca de 1.200 personas. En el evento fue definido el nombre y el logo del Partido, fueron designados los 111 miembros del Consejo Nacional de los Comunes, así como los 15 miembros del Consejo Político Nacional, que nombraron como director del partido a Rodrigo Londoño conocido como ‘Timochenko’ (Ibid). Además, fueron elegidos los diez representantes para las curules en Senado y Cámara, varios de los cuales se posesionaron el 20 de julio de 2018.

Cuadro 3. Funciones Senadores partido Comunes

Senado de la República		
Nombre de nacimiento	Nombre político	Funciones
Julián Gallo Cubillos	‘Carlos Antonio Lozada’	Hace parte de la Comisión Primera Constitucional sobre reforma constitucional, organización territorial, contratación administrativa, notariado y registro, rama legislativa, paz, propiedad intelectual, asuntos étnicos, entre otros. Ha sido autor de 99 proyectos de Ley, 43 ponencias y 10 citaciones.
Jorge Torres Victoria	‘Pablo Catatumbo’	Hace parte de la Comisión Quinta Constitucional sobre temas de régimen agropecuario, ecología y medio ambiente. Ha sido autor de 69 proyectos de Ley, 27 ponencias y 14 citaciones.
Griselda Lobo Silva	‘Sandra Ramírez’	Fue designada como segunda vicepresidenta de la Mesa Directiva del Senado, hace parte de la Comisión Sexta Constitucional (de transportes y comunicaciones) y de la Comisión de Derechos Humanos. Ha sido autora de 96 proyectos de Ley, 18 ponencias y 46 citaciones.
Judith Simanca Herrera	‘Victoria Sandino’	Fue responsable de la Comisión de Género del partido Comunes, y hace parte de la Comisión Séptima Constitucional sobre régimen salarial y prestacional, organizaciones sindicales, seguridad social, salud, vivienda, economía solidaria, asuntos de la mujer y la familia. Ha sido autora de 97 proyectos de Ley, 38 ponencias y 18 citaciones.

Israel Alberto Zúñiga Iriarte	'Benkos Biohó'	En principio había sido electo para la curul Luciano Marín Arango conocido como 'Iván Márquez', quien renunció al cargo y no se posesionó, por lo que fue reemplazado por Israel Zúñiga, conocido como 'Benkos Biohó', quien fue responsable del Departamento étnico del partido Comunes, y hace parte de la Comisión Cuarta Constitucional sobre presupuesto, control fiscal, patentes y marcas, entre otros. Ha sido autor de 39 proyectos de Ley, 4 ponencias y 4 citaciones.
-------------------------------	----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Fuente: Elaboración propia con base en información de Congreso Visible.

Cuadro 4. Funciones Representantes partido Comunes

Cámara de Representantes		
Nombre de nacimiento	Nombre político	Funciones
Luis Alberto Albán Rubiano	N/A	Representante a la Cámara por el Valle del Cauca y designado como segundo Vicepresidente de la Cámara. Hace parte de la Comisión Primera Constitucional y de la Comisión de Paz. Ha sido autor de 90 proyectos de Ley, 152 ponencias y 25 citaciones.
Jairo Reinaldo Cala Suárez	N/A	Representante a la Cámara por Santander y hace parte de la Comisión Séptima Constitucional. Ha sido autor de 87 proyectos de Ley, 29 ponencias y 7 citaciones.
Omar de Jesús Restrepo	'Olmedo Ruiz'	Representante por Antioquia, hace parte de la Comisión Séptima Constitucional y es vicepresidente de la Comisión Accidental para el Seguimiento a Entes de Control. Ha sido autor de 94 proyectos de Ley, 31 ponencias y 7 citaciones.
Carlos Alberto Carreño Marín	'Sergio Marín'	En principio había sido electo para la curul Jairo González Mora conocido como 'Byron Yepes', quien renunció por motivos de salud y fue reemplazado por Carlos Alberto Carreño Marín conocido como 'Sergio Marín', quien representa a Bogotá y hace parte de la Comisión Tercera Constitucional. Ha sido autor de 86 proyectos de Ley, 31 ponencias y 4 citaciones.
Silla vacía		La quinta curul, para la cual fue elegido 'Jesús Santrich' por el departamento de Atlántico, quien no pudo posesionarse al estar privado de la libertad dentro de un proceso penal por narcotráfico, fue ocupada por Benedicto de Jesús González, quien renunció, para que posteriormente fuera declarada la silla vacía por la deserción de Santrich al A.F.

*Fuente: Elaboración propia con base en información de Congreso Visible.

El 2018 marcó un hito histórico en la reincorporación política del partido Comunes, al participar por primera vez en un proceso electoral con 74 candidatos inscritos para el Congreso de la República (23 al Senado y 51 a la Cámara de Representantes en Bogotá y cinco departamentos). El partido obtuvo un total de 52.532 votos para el Senado de la República y 32.636 para la Cámara de Representantes, sin obtener nuevas curules a las ya designadas en el A.F. y el Acto Legislativo 01 de 2017. El resultado bajo de esta votación y el poco apoyo electoral, incluso en zonas donde hubo presencia histórica de esta exguerrilla, evidenció la baja preferencia de los votantes, así como de partidos y movimientos políticos, para realizar alianzas y coaliciones con el nuevo partido.

En octubre de 2019, el partido Comunes participó en sus primeras elecciones locales con 308 candidatos inscritos en 23 departamentos y 85 municipios del país (STCIV, 2020, p. 107). De estos, 101 eran excombatientes y 207 no excombatientes. La corporación a la que más candidatos se presentaron fue a concejos (249), seguido por los candidatos a ediles (25), a las Asambleas (18) y Alcaldías (15). El partido consiguió la elección de dos concejales en los municipios de Dabeiba en Antioquia y Palmar en Santander, además, dos ediles en Bogotá, para las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa. Sin embargo, no obtuvo representación política en regiones donde tuvo presencia durante el conflicto armado. Finalmente, dos excombatientes que no se presentaron con el Partido Comunes lograron las alcaldías locales en Turbaco (Bolívar) y Puerto Caicedo (Putumayo) (CERAC, 2019), y un candidato en coalición entre el Partido Comunes, Colombia Humana, Unión Patriótica y Polo Democrático, logró la alcaldía en Guapi (Cauca).

Desde su creación, dentro del partido Comunes se han generado fracturas y diferencias que han ocasionado la creación de diferentes frentes políticos; por ejemplo, Jesús Emilio Carvajalino, conocido como ‘Andrés París’, lidera un sector para la reincorporación de excombatientes en la “Dirección Nacional Provisional de Reincorporación” (STCIV, 2019, p.82). Los excomandantes ‘Joaquín Gómez’ y ‘Bertulfo Álvarez’ se declararon en contra de las directivas del partido. La excombatiente Tanja Nijmeijer conocida como ‘Alexandra Nariño’, y parte de Comunes en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI– del A.F., renunció al Partido al “no sentirse sintonizada con lo que se decide, discute o planifica” (Ibid). Lo mismo sucedió con ‘Victoria Sandino’ e Israel Zuñiga, senadores en ejercicio, quienes se apartaron del partido al declarar en el marco de la 2da Asamblea Nacional Extraordinaria de FARC, que no iban a

participar en el espacio por el “manejo autoritario y excluyente” de la Dirección del partido y los puntos establecidos en la agenda (El Espectador, 2021).

Dentro de los anteriores casos, el último dio lugar a que ambos representantes fueran expulsados, incluido ‘Joaquín Gómez’, mediante procesos disciplinarios tomados por el Consejo Político Nacional del partido Comunes, evidenciando un fraccionamiento del partido. Para el 2022, los escaños en el Senado de la República serán ocupados por dos personas designadas por el Consejo de ese partido a modo de reemplazo.

Debido a los anteriores hechos, el 10 de agosto de 2021 fue radicada una solicitud de escisión o división del partido ante el Consejo Nacional de los Comunes —CNC—, con la finalidad de dar aplicación a lo establecido en el artículo 39 del Estatuto de partido, y dar continuidad a la alegación de falta de garantías del partido Comunes con aquellas personas que se encuentran en proceso de reincorporación, de acuerdo a los compromisos pactados en el A.F. para la reincorporación política (Sandino V., 2021). A raíz de esto, tuvo lugar la creación del movimiento político y social “Avanzar” que agrupa a excombatientes y otros movimientos sociales, con el objetivo de crear una colectividad para asumir retos y oportunidades en materia de reincorporación y movimientos sociales y comunitarios (El Espectador, 2021).

En respuesta a esta solicitud, Rodrigo Londoño, jefe del Partido Comunes, convocó a una Asamblea Nacional extraordinaria que será realizada por el Consejo Nacional de los Comunes en el mes de octubre de 2021 para tramitar la solicitud de escisión del partido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de los Estatutos sobre decisiones de “disolución, fusión, escisión o liquidación del partido” (Londoño R, 2021). Al respecto, la ST señala que, a partir de la decisión tomada, la autoridad electoral (CNE) deberá analizar a la luz del derecho electoral, la división de los beneficios y garantías otorgados por el A.F. para el nuevo partido o movimiento político en materia de financiación, asistencia técnica, y la representación política (curules) en el Congreso de la República.

II. Reincorporación Jurídica: Acreditación y Tránsito a la Legalidad

En la fase del proceso de reincorporación temprana, el A.F. estableció la acreditación y el tránsito de legalidad de todos los integrantes de las FARC-EP incluidos en el listado definitivo entregado al Gobierno Nacional (A.F. 3.2.2.4.), que a través de un Comité Técnico Interinstitucional y una mesa tripartita, liderados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz —OACP—, con apoyo de la Misión de Verificación de Naciones Unidas y el componente Comunes de la CSIVI, constatan la información y resuelven cuellos de botella en materia de admisiones,

localizaciones y notificaciones. A cinco años de firmado el A.F. han sido acreditadas un total de 13.589 personas, incluidas 3.136 mujeres (NN.UU., 2021, p. 11), a quienes les fue resuelta su situación jurídica con el otorgamiento de la amnistía de iure establecida en el artículo 15 de la Ley 1820 de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamiento penales especiales y otras disposiciones.”

Actualmente, el Gobierno Nacional continúa verificando la acreditación de 28 personas (23 hombres y 5 mujeres), y está evaluando con los representantes de los excombatientes, los casos de 139 personas (133 hombres y 6 mujeres) para determinar si pertenecieron efectivamente a las antiguas FARC-EP (Ibid). La ST destaca el bajísimo porcentaje pendiente de acreditación, pero también la notoria demora, después de cinco años en completar este compromiso.

En paralelo, hay 187 excombatientes de las FARC-EP acreditados (180 hombres y 7 mujeres) que continúan privados de la libertad (Ibid), y 250 que han sido recapturados sin que hasta el momento la mesa tripartita haya logrado evidenciar o documentar algún tipo de reincidencia. Al respecto, la Sala de Amnistías e Indultos de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— ha denegado la libertad condicional y la amnistía a 90 de ellos y ha concedido esos beneficios a 3; finalmente, otros 78 están a la espera de una decisión judicial (Ibid).

La ST resalta que los mecanismos transitorios creados a partir del A.F. para la reincorporación jurídica de los miles de excombatientes en proceso de reincorporación, han funcionado constantemente, lo que da cumplimiento a lo establecido en el numeral 3.2.2.4. del A.F. Estos mecanismos han permitido solucionar la situación legal de estas personas e identificar y solucionar controversias en materia de identificaciones, ubicaciones, localizaciones y entrega de documentos, a través del trabajo de la mesa tripartita. Pese a lo anterior, continúan los retrasos frente a las personas acreditadas que están privadas de la libertad y las demoras de la JEP en el conocimiento y toma de decisiones sobre estos casos.

III. Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP

El A.F. (3.2.2.5.) contempla una serie de medidas de especial atención y protección, dirigidas a la restitución de los derechos de menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz y hasta la finalización de la dejación de armas. Estas medidas reconocen sus derechos y prestaciones como víctimas del conflicto armado; los beneficios derivados del proceso de reincorporación en los términos del A.F.; la priorización de la reagrupación familiar, así como su ubicación en las comunidades de origen o en otras con características familiares, teniendo en cuenta el interés superior del niño.

En este sentido, el Comunicado Conjunto No. 70 del 15 de mayo de 2016, establece la hoja de ruta para la salida de los menores de 15 años de los campamentos de las FARC-EP, y define los lineamientos y principios orientadores para la construcción del “Programa Especial y transitorio de Reincorporación para menores” en el CNR. Esta instancia adoptó los lineamientos para el programa “Camino Diferencial de Vida” dirigido a todos los menores de 18 años que salieron de las FARC-EP, definiendo cuatro procesos para garantizar los derechos de los menores: i) Protocolo de salida y plan transitorio de salida; ii) restablecimiento de derechos; iii) reparación integral; y iv) reincorporación e inclusión social.

129

En el marco de estos procesos, el Gobierno Nacional ha atendido a 135 adolescentes y jóvenes que salieron de las filas de las FARC en cumplimiento del A.F. (3.2.2.5). Dentro de este grupo, 123 continúan en el programa “Camino Diferencial de Vida”, 93 ya recibieron pagos por concepto de reparación como víctimas, y 30 están pendientes por atender. Hasta la fecha, solamente 29 participantes han recibido recursos técnicos y financieros para la puesta en marcha de proyectos productivos (NN.UU., 2021, p. 14). De los beneficiarios, 4 murieron, 7 están ausentes y 2 se encuentran en límite temporal (CPEC, 2021). De acuerdo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar—ICBF—, 103 jóvenes fueron objeto de un proceso de restablecimiento de derechos, ya que al momento de la entrega eran menores de 18 años, de los cuales 67 fueron ubicados en modalidades del “Programa de atención especializado para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley”, y transitaron en su totalidad a la ARN (ICBF, 2021, p. 36).

Con la finalidad de revisar y hacer seguimiento tanto a los documentos técnicos como a la implementación del Programa “Camino Diferencial de Vida”, el CNR aprobó la creación de una mesa técnica de menores de edad” (STCIV, 2019, p.124).

Aunque esta mesa estuvo inactiva desde julio de 2019, fue reactivada en mayo del 2021 con el fin de revisar tres asuntos pendientes: el primero, estuvo orientado a revisar las garantías de seguridad de los beneficiarios, el segundo, a la propuesta de acompañamiento psicosocial para esta población, la cual fue realizada a través del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia— UNICEF—; y en tercer lugar, se revisó la inclusión en el programa de 232 personas que fueron reconocidas en 2020 como menores en el momento de la acreditación legal ante la OACP (NN.UU., 2021, p.15).

Por otro lado, a nivel territorial, fueron creados los “Comités de Seguimiento” para la implementación del programa “Camino Diferencial de Vida” en los departamentos de Antioquia, Arauca, Norte de Santander y Tolima (STCIV, 2019a, p. 113). Ahora, si bien esta figura no está contemplada en el A.F. (3.2.2.5), su creación sirve para atender la necesidad de coordinación de las autoridades locales en la implementación de acciones para el cumplimiento del programa.

IV. Reincorporación social y económica

El A.F. (3.2.2.6) señaló una serie de medidas para la identificación de necesidades para el proceso 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. Asimismo, estableció una serie de garantías (A.F. 3.2.2.7) para la reincorporación temprana, que comprende: a) renta básica; b) asignación única de normalización; c) seguridad social; d) planes o programas sociales; y, e) pedagogía para la paz.

En 2017, la Universidad Nacional presentó los resultados del censo socioeconómico realizado a 10.015 excombatientes, milicianos y personas privadas de la libertad, cuyos resultados fueron la base para la adopción de medidas para la reincorporación temprana. Del total de personas encuestadas, el 23% fueron mujeres y el 77% hombres, siendo la mayoría de origen rural (66%), y 29,9% pertenecientes a una comunidad étnica (Universidad Nacional, 2017, p. 8-10). En materia de educación, vivienda y productividad: a) el 90% saben leer y escribir, el 57% realizó básica primaria y 21% básica secundaria; b) el 77% no tenían vivienda para habitar; y c) el 100% de las personas tienen el interés de desarrollar proyectos productivos, con un 60% interesadas en proyectos agropecuarios en granjas integrales (Ibid).

Este censo fue actualizado en 2019 con la puesta en marcha del Registro Nacional de Reincorporación —RNR—, que logró brindar información pública sobre el grado de avance y el alcance, casi completo, de la reincorporación temprana. En total, fueron censados 10.415 excombatientes en proceso de reincorporación, de los cuales el 25% (2.608) eran mujeres y 74% (7.708) hombres. De estos, 2.935 permanecen en los AETCR y reciben atención del Gobierno Nacional. El 62,2% de los hombres tiene 40 años o menos, y en el caso de las mujeres, la tasa es de 78,5%. El 17,3% de los excombatientes se auto reconoce como parte de un grupo étnico, y 258 mujeres (9.9%) estaban embarazadas al momento de la consulta. El 10.6% de los excombatientes presenta algún grado de discapacidad. El 95.4% de los excombatientes tiene interés por desarrollar proyectos productivos y al 4.6% (478) le interesa empleo permanente (STCIV, 2019, p. 148).

Así mismo, fue creada la organización para la reincorporación colectiva económica y social (A.F. 3.2.2.1), Economías Sociales del Común—ECOMÚN— a nivel nacional y territorial, la cual vincula a 130 organizaciones de economía solidaria conformadas por excombatientes en proceso de reincorporación. En este orden de ideas, la ST reconoce los esfuerzos de las cooperativas en el territorio, por lo que la reestructuración de ECOMÚN como una organización de segundo nivel, es un avance para el proceso de reincorporación económica colectiva de los excombatientes de las FARC (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de Proyectos Productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020). Estos avances están siendo acompañados por la Unión Europea en el marco del convenio “Comunidades de economía solidaria, Fortalecimiento de ECOMÚN y sus cooperativas”, lo que permitió la creación de la plataforma virtual “AulaECOMÚN”, un espacio para que los excombatientes fortalezcan conocimientos y prácticas alrededor de los proyectos productivos, el trabajo en equipo y la igualdad de género (Reunión de la ST con el equipo técnico de la Mesa de Proyectos Productivos del CNR FARC, 21 de octubre de 2020).

La plataforma cuenta con 10 cursos en: agroindustria, economía social y solidaria, contabilidad y finanzas, transformación de alimentos, resolución de problemas, trabajo en equipo, igualdad de género, derechos y empoderamiento de las mujeres, entre otros, que beneficiarán a más de 3.000 excombatientes de las 150 cooperativas que están afiliadas a ECOMÚN (STCIV, 2020, p.114). En total, cada curso se desarrollará en 160 horas que equivale a cinco meses de estudios y una vez finalizados, recibirán un diploma de la Universidad de Mondragón del País Vasco.

En lo que respecta al cumplimiento de las garantías básicas para una reincorporación económica y social sostenible, el A.F. (3.2.2.7) señaló cinco garantías a cumplirse en la fase de reincorporación temprana, y que corresponden a:

- Renta básica equivalente al 90% del SMMLV en los primeros 24 meses de haber sido firmado el A.F. La fecha establecida en el A.F. se alcanzó en 2019 y fue ampliada por decisión del Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual incluyó este beneficio para que los excombatientes continuarán su proceso de reincorporación en las diferentes zonas del país, durante la vigencia del Plan. Entre agosto de 2018 y agosto de 2021, el Gobierno desembolsó en renta básica \$111.568.516.003 (USD 29.36 M), beneficiando a 12.376 personas (2.996 mujeres y 9.380 hombres) (Radicado a la CPEC, 2021). En agosto de 2021 la ARN anunció que los pagos de renta básica se mantendrán hasta enero de 2022 (El Tiempo, 2021b).
- La entrega de una Asignación Única de Normalización, correspondiente a 2 millones para cada excombatiente finalizado el plazo de las ZVTN. El Gobierno entregó entre agosto de 2018 y agosto de 2021 un total de \$1.558.219.000 (USD 410.058) alcanzando un total de beneficiarios de 13.216 personas (3.097 mujeres y 10.119 hombres) (Radicado de la CPEC, 2021).
- El pago de los aportes al sistema de a cargo del Gobierno Nacional según lo establecido en el A.F. en salud y pensiones de los excombatientes por un período de 24 meses. En total fueron afiliados a salud 12.329 excombatientes, con una cobertura del 94%; y en pensión, a 10.216 personas con una cobertura del 79% (Ibid);
- Planes o programas sociales para la atención de derechos fundamentales e integrales de la población objeto como: educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria); educación para el trabajo y el desarrollo económico; validación y homologación de saberes y de conocimiento; acompañamiento psicosocial; reunificación familiar; personas adultas; y protección y atención de hijos e hijas de los excombatientes en proceso de incorporación; entre otros.

La oferta educativa (básica primaria y secundaria) en los AETCR y zonas aledañas, funcionó bajo el Convenio “Arando la Educación”, que entre 2017 y 2019 benefició a 9.984 personas entre excombatientes y miembros de la comunidad, y para 2020, fueron 1.372 beneficiarios (STCIV, 2021, p. 116).

En lo que respecta a la formación para el trabajo, el SENA y la Cruz Roja Noruega y Colombiana, homologaron y validaron saberes empíricos (A.F. 3.2.2.7.) en el sector salud, lo que permitió la inclusión de más de 240 excombatientes en la promoción y atención de la salud rural en diferentes zonas del país (El Tiempo, 2020). Respecto a la educación superior, si bien no hay una ruta de acceso conjunta, las partes en el CNR gestionaron el otorgamiento de becas para los y las excombatientes en instituciones educativas públicas y privadas en las principales ciudades del país (STCIV, 2021, p. 116).

- Respecto a la pedagogía para la paz, las FARC-EP designó tres voceros/as, 'Jorge Torres Victoria', 'Judith Simanca Herrera' y 'Édgar López Gómez' (El Tiempo, 2016) por cada ZVTN y PTN, para adelantar pedagogías de paz con los excombatientes.
- Así mismo, la entrega de recursos de cooperación internacional ha impulsado la construcción y puesta en marcha de iniciativas productivas en los AETCR y las NAR, lo que ha beneficiado a aproximadamente a 4.911 excombatientes en proceso de reincorporación (Ibid). De acuerdo con la CPEC, con corte a julio de 2021 hay un total de 68 proyectos productivos en los 24 AETCR, de los cuales 31 están siendo ejecutados y 37 ya están finalizados (CPEC, 2021, p.24). Todos estos proyectos fueron gestionados con un estimado de \$184.000 millones de recursos de la Cooperación Internacional.

Frente a la etapa de la reincorporación en el mediano y largo plazo, el CONPES 3931 de 2018, que adopta la “Política Nacional para la Reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”, estableció compromisos institucionales para facilitar el proceso de reincorporación a la vida civil de este colectivo, de acuerdo con sus intereses y a lo establecido en el A.F. Esta Política incluye cuatro acciones principales dirigidas al cumplimiento de la política pública a nivel nacional y territorial, que corresponden a: (i) el fortalecimiento de procesos de articulación y planificación entre las instituciones involucradas 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 y 8).

Uno de los principales retos para la consolidación del proceso a mediano y largo plazo, ha sido el tema de acceso a tierras para vivienda y desarrollo de proyectos productivos. Ha de aclararse que si bien el A.F. no incluyó este compromiso, imponiendo un obstáculo para el proceso de reincorporación), el CONPES 3931 establece acciones en la materia, que se han acompañado de acciones de gobierno, dando un impulso a la reincorporación. El “Programa de dotación de tierras para reincorporados”, el cual establece los lineamientos para la puesta en marcha de acciones institucionales en la materia, registró el desarrollo de medidas legislativas a través de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el Decreto 756 de 2018 y el Decreto 1543 de 2020, que reglamenta el artículo 283 del Plan Nacional de Desarrollo —PND— 2018-2022. En este sentido, la ST destaca los avances en el acceso a tierras para los grupos de excombatientes, tras la adquisición de 1.552 hectáreas (ARN, 2021b), beneficiando aproximadamente 2.200 excombatientes (Ibid).

Hasta la fecha de corte de este informe, el Gobierno Nacional ha comprado 11 predios para 975 excombatientes y sus familias en: La Guajira, Caquetá, Nariño (dos predios), Cauca, Antioquia (dos predios), y Guaviare (Colinas y Charras) (Ibid). Así mismo, otros predios han sido entregados a colectivos de excombatientes en el marco del Decreto 1543 de 2020, que establece la ruta de la SAE (Artículo 283 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) sobre la entrega de la propiedad de bienes inmuebles rurales, que han sido objeto de extinción de dominio a los excombatientes para el desarrollo de proyectos productivos.

De acuerdo con la ARN, la SAE está en proceso de habilitación de 669.8 hectáreas fuera de los AETCR, beneficiando alrededor de 638 excombatientes que pertenecen a cuatro cooperativas de economía solidaria, ubicados en los municipios de Teruel y Palermo (Huila), Sevilla y Yotoco (Valle del Cauca) y Restrepo (Meta) (ARN, 2021c y d); sin embargo, esta ruta ha recibido críticas de los excombatientes ante la demora en la identificación y adjudicación de los predios, así como en la socialización de la ARN con los colectivos de excombatientes en diferentes zonas del país. En paralelo, otros terrenos han sido donados por parte del sector privado para el desarrollo de proyectos productivos, tal como sucedió con la fundación ProAntioquia y la compra de un predio de 270 hectáreas en Dabeiba, el cual benefició a 86 excombatientes en proceso de reincorporación (ARN, 2021e).

Con la compra de los predios, el Gobierno Nacional vincula directamente la construcción de proyectos de vivienda rural en los AETCR para los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, tal como lo establece el A.F. (3.2.2.7.) en materia de planes o programas de vivienda, y el Decreto 287 de 2021, sobre “la

determinación de los proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización.”

Para la ST, la compra de los predios representa un avance importante en materia de reincorporación social y de sostenibilidad del proceso, al incluir en el ordenamiento territorial estos espacios, pues resuelve la dificultad que en el pasado ha señalado la misma ST, acerca de la falta de claridad de la naturaleza jurídica, territorial y político administrativa de los mismos.

En materia de vivienda para excombatientes, la ARN realizó una ‘feria de vivienda’ en Medellín con la participación de constructoras, entidades bancarias y Cajas de Compensación, para presentar a los excombatientes la oferta institucional existente para el acceso a vivienda rural y urbana, incluyendo rutas de ahorros, subsidios, créditos, entre otros (ARN, 2021f). Actualmente, han sido entregadas dos viviendas propias y los excombatientes cuentan con 800 subsidios para soluciones de vivienda, tanto en lo urbano como en lo rural, incluyendo a los AETCR y las NAR; además, 500 excombatientes cuentan ya con subsidios por \$26 mil millones asignados por el Ministerio de Agricultura (La FM, 2021). Igualmente, durante el lanzamiento del programa, el Gobierno Nacional anunció la inversión de cerca de 58 mil millones para la construcción de viviendas en cuatro AETCR (Ibid), y fue anunciado el inicio de los estudios de pre factibilidad, diseño y concertación de modelos constructivos de vivienda con la comunidad, tal como viene sucediendo en los AETCR de Filipinas (Arauca) y del Estrecho (Cauca) (ARN, 2021k) (Comunes Occidente, 2021).

Pese a estos avances, existen múltiples dificultades y controversias entre las partes (tal como la ST lo señaló en su Noveno Informe de Verificación), frente al componente Comunes en la Unidad Técnica de Reincorporación —UTR— de la ARN, con relación a los predios comprados para el desarrollo de proyectos productivos y adjudicados a los excombatientes, los cuales no fueron priorizados ni incluidos por el Gobierno Nacional en la asignación de recursos para los estudios de pre factibilidad en materia de vivienda, lo cual los rezagó en su formalización y afectó los derechos de los excombatientes y sus familias a una vivienda digna (STCIV, 2021, p. 106). No obstante, la ST destaca como un avance la creación de una mesa de trabajo entre el componente Comunes del CNR y el Gobierno Nacional con el acompañamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—.

La anterior dificultad en la asignación de predios para el UTR y el logro del establecimiento de la mesa de acompañamiento por parte del PNUD, ocurrieron dentro de la controversia entre el Gobierno y el componente Comunes en el CNR,

con relación a las supuestas demoras en la entrega de 109 viviendas que ya fueron concertadas con las comunidades en los AETCR de la Fila e Icononzo. Según el Gobierno, esto obedece al cambio de directrices por parte del partido Comunes en los AETCR, frente a la tipología de vivienda y los materiales de construcción, lo que retrasaría entre dos a tres años el cronograma de trabajo que ya había sido concertado (Archila E., 2021). Por su parte, el componente Comunes señaló que no han rechazado la construcción de vivienda en los AETCR, sino que exigen que no se impongan prototipos de vivienda y haya garantía de acceso para todos los excombatientes dentro y fuera de los espacios territoriales, y hacen un llamado urgente a la creación de un “Programa Especial de Vivienda” que permita identificar las necesidades e intereses de los excombatientes, incluyendo los enfoques de género y étnico en la ruta de acceso a vivienda (CNR Comunes, 2021c).

Proyectos productivos de los y las excombatientes

Hasta agosto de 2021, el CNR aprobó un total de 100 proyectos productivos colectivos, los cuales cuentan con \$28.398 millones asignados (ARN, 2021g), y benefician aproximadamente a 3.700 excombatientes (ARN, 2021i). En el período sobre el que se informa, fueron aprobados nueve proyectos productivos colectivos. Por su parte, la ARN ha aprobado un total de 2.973 proyectos individuales, por un valor de \$28.634.485.731, que benefician a 3.581 personas en proceso de reincorporación (2.764 Hombres y 817 Mujeres) (CPEC, 2021a, p.22), de los cuales 1.600 estaban en funcionamiento, 509 aún no habían empezado a implementarse, 213 estaban cerrados y 86 se habían suspendido debido a los efectos de la pandemia, al traslado o fallecimiento de los beneficiarios, entre otros motivos (NN.UUU., 2021, p.8).

La pandemia del COVID-19 y el paro nacional afectaron la puesta en marcha de los proyectos productivos y las actividades del proceso de reincorporación. Las restricciones a la movilidad han retrasado la implementación de 17 proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR, afectando el flujo de suministros y bienes para algunos de estos (Ibid). Al respecto, le preocupa a la ST que en términos de sostenibilidad, muchos de los proyectos han cerrado o quebrado, generando pérdidas económicas para los excombatientes sin que existan medidas para afrontar este tipo de situaciones y generar soluciones en materia económica y de productividad, lo que por un lado, representa incentivos de deserción al proceso, y por el otro, podría evidenciar falencias en la asistencia técnica y factibilidad que se les presta a la elaboración de los mismos. Por su parte, iNNpulsas viene planeando la ejecución del Convenio 074/613 que incluyó la evaluación de 30 proyectos productivos colectivos, y la implementación de una ruta de fortalecimiento y

comercialización para 130 proyectos individuales y colectivos, a 2021, habían sido radicados por la ARN 12 proyectos colectivos para su evaluación, de los cuales 8 ya fueron evaluados por iNNpalsa (CPEC, 2021a, 2023).

La ST resalta dos eventos que repercuten en la implementación de la reincorporación económica para los excombatientes, y que corresponden a:

- La presentación del Gobierno Nacional de las Guías para el “Acceso a Servicios Financieros en Municipios PDET”, que incluyen: los productos financieros de ahorro, crédito y desarrollo empresarial de las entidades financieras en las regiones; los requisitos y trámites para acceder a estos servicios; y el directorio actualizado de las oficinas de estas entidades financieras (ARN, 2021h). Uno de los propósitos de estas Guías es facilitar tanto a las excombatientes como a las cooperativas de economía solidaria, un mayor acceso a los servicios financieros en los 170 municipios PDET, lo que impacta positivamente en el impulso de los proyectos productivos individuales y colectivos, y la dinamización económica en las regiones priorizadas; y
- La creación de la Mesa Autónoma de Reincorporación, liderada por un sector independiente del partido Comunes, que representa a un estimado de 8.000 excombatientes en proceso de reincorporación en diferentes zonas del país. Dicha instancia ya fue reconocida por la ARN y la CPEC como interlocutora para la reincorporación económica y social en los mecanismos creados por el A.F., y para lo cual iniciarán un proceso de consulta (Sandino V., 2021a).

Reincorporación Social - Salud y Educación para los y las excombatientes

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

En materia de salud, el CNR adoptó el esquema de salud de los 24 AETCR para 2021, con base en el “número de la población, las condiciones de acceso a los centros poblados, el uso de servicios, las acciones pendientes durante el año 2020

y los avances en el aseguramiento en salud” (STCIV, 2020, p.116). El esquema, entonces, establece que 10 AETCR cuentan con esquema tipo A, que consta de la “presencia mensual un día por mes de un médico, medicamentos e insumos; presencia permanente en horario laboral de un auxiliar de enfermería y la realización de tres jornadas extramurales complementarias en el año” (Ibíd). Así mismo, 14 AETCR cuentan con el esquema tipo B, que incluye la “presencia mensual un día por mes de un médico, medicamentos, insumos y la presencia de un auxiliar de enfermería, y la realización de tres jornadas de salud extramurales complementarias en el año, añadiendo tres jornadas de atención para la población trasladada a Mutatá” (Ibíd).

Además, el CNR aprobó el “Programa Capacidades” cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de 2.000 excombatientes con discapacidad, enfermedades de alto costo y adultos mayores, a través de una serie de acciones en salud, educación, productividad e inclusión social (STCIV, 2021, p.97). El Programa fue construido de manera conjunta por el componente FARC en el CNR, la ARN y el Ministerio de Salud y Protección Social (Ibíd), por un monto de \$1.023 millones (CGR, 2021, p. 144).

La ST registró la denuncia realizada por el CNR Comunes respecto a la disminución a la mitad del servicio de alimentación en varios de los AETCR en el país, debido a problemas con los proveedores y reducción de las dotaciones (El Espectador, 2021a). Varias denuncias fueron presentadas en los espacios territoriales de Ponedores (Guajira) y Caracolí (Chocó), donde no ha sido posible negociar con los proveedores la entrega de los alimentos para los excombatientes y sus familias, muchas de estas con niños que requieren de una buena alimentación para su desarrollo (Ibid).

2.2.2 Conclusión

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce que los compromisos en este tema son: **iniciados**, con **avances significativos** en la etapa de reincorporación temprana, y con **avances** y **retrasos** en la etapa de reincorporación económica y social en el mediano y largo plazo, incluyendo programas y proyectos productivos sostenibles en el tiempo. La reincorporación temprana se ha implementado en **correspondencia total** frente a los compromisos establecidos en el A.F., sin embargo, la implementación de la política de reincorporación para excombatientes de las FARC está en **correspondencia parcial**, especialmente, en materia de acceso a tierras para todos los excombatientes y el acceso a vivienda rural y urbana.

En materia de institucionalidad para la reincorporación, la ST destaca la creación del CNR, así como de los 24 CTR, además de mesas departamentales y

municipales que impulsan el proceso en diferentes zonas del país donde están los excombatientes. Sin embargo hace un llamado a la articulación con la Mesa Autónoma de Reincorporación, instancia creada por un sector independiente del partido Comunes, que representa un estimado de 8.000 excombatientes con la finalidad que continúe el proceso, y el mismo no se paralice en razón a diferencias políticas dentro del partido Comunes, que se encuentra decidiendo sobre una solicitud de escisión, la cual podría dividir el partido, así como los beneficios del A.F. en materia de reincorporación política.

Preocupa a la ST que la estrategia del Gobierno Nacional para la “consolidación” de los 24 AETCR, esté focalizada únicamente en estos espacios territoriales y no considere al resto de los excombatientes en proceso de reincorporación que están fuera de estos espacios -NAR y en zonas urbanas-. Esto es de suma importancia, ya que representan el 77% de la población, y el hecho de excluirlos, limita la capacidad de apoyo en su proceso de reincorporación social y económico. Así mismo, la limitada oferta estatal para el desarrollo de proyectos productivos colectivos e individuales, también representa una preocupación para la implementación de acciones diferenciadas en acceso a vivienda rural y urbana, lo que en definitiva, limita la reincorporación.

Finalmente, si bien permanece la adopción de proyectos productivos colectivos e individuales, el porcentaje del 54% de cobertura de los mismos continúa siendo bajo en comparación con el universo de más de 13.000 excombatientes en proceso de reincorporación; además, se debe considerar que muchos de estos proyectos cerraron por la difícil situación económica de la pandemia. Igualmente, el avance de aprobación y desembolso de los proyectos es lento, y prolonga una serie de beneficios transitorios, como el caso de la renta básica, el pago de la seguridad social y la provisión de alimentos en los AETCR y zonas aledañas, de los cuales los excombatientes seguirán dependiendo, lo que aumenta el riesgo de recurrir a fuentes de ingreso ilegales (FIP, 2021, p. 32), y como consecuencia final, dificulta el proceso de transición hacia una total autonomía económica de los excombatientes en proceso de reincorporación.

2.3 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, y para la protección de las comunidades, el partido Comunes y los excombatientes en proceso de reincorporación.

Así, el A.F. crea el Acuerdo sobre garantías de seguridad (3.4) el cual contempla una serie de medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional. En el marco de este 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, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— (A.F. 3.4.3), la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales —UEI— (A.F. 3.4.4), y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (3.4.5). En el siguiente conjunto de medidas, contenidas en el numeral 3.4.7 del A.F. en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP—, están aquellas que buscan garantizar la protección de los integrantes del Partido Comunes, los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias. Para este componente, se crearon: (i) la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección —UNP— (A.F. 3.4.7.4.1); (ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.2); (iii) el Cuerpo de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.3); (iv) el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4.4); y (v) las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5). El último conjunto de medidas, tendientes en garantizar la protección individual y colectiva de comunidades, están definidas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (A.F. 3.4.8) y la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas —SAT— (A.F. 3.4.9).

2.3.1 Análisis

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce los múltiples avances, limitaciones y retos, para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre garantías de seguridad. La dinámica de la implementación se ha desarrollado en dos etapas: la primera, de producción normativa, y la segunda, de entrada en funcionamiento de las instancias creadas y la implementación de los compromisos establecidos.

La primera etapa del proceso se llevó a cabo entre el 2016 y 2017, años en los cuales los avances del Gobierno se concentraron en la implementación normativa y la creación de la arquitectura institucional establecida en el A.F. En el primer año de implementación, el Gobierno expidió cuatro Decretos, cinco Decretos ordinarios, dos Decretos Ley, dos Leyes y un Acto Legislativo (ver Anexo 1) que sentaron las bases normativas para la puesta en marcha del Acuerdo sobre garantías de seguridad. Esta producción normativa permitió la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía General, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, y el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, entre otros.

Desde mediados de 2017, esta arquitectura institucional entró en funcionamiento con unos mandatos claramente definidos y sin una secuencia establecida para el cumplimiento de sus competencias, el balance de la implementación de este Acuerdo es el siguiente:

I. Pacto Político Nacional

El A.F. (3.4.2) estableció que el Gobierno y el Partido Comunes debían promover con diferentes sectores a nivel nacional y desde las regiones, un Pacto político cuyo objetivo es comprometer a la población “para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo” (A.F., 2016, p. 80). Asimismo, como parte de este Pacto, el Gobierno mediante proceso legislativo debía incorporar a la Constitución la prohibición del paramilitarismo.

En los dos primeros años de implementación, estos compromisos tuvieron avances; la prohibición del paramilitarismo se cumplió en 2017 con la aprobación por parte del Congreso de la República y la Corte Constitucional del Acto Legislativo 05 de 2017 por el cual “se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.

Respecto a los pactos políticos, el Ministerio del Interior y representantes del Partido Comunes construyeron una propuesta metodológica para la creación del Pacto Político, que incluyó la identificación de rutas, actores y la definición de un programa piloto en 17 municipios priorizados para recopilar insumos para la estructuración de los programas regionales que harán parte del Pacto (STCVI, febrero 2018). Hasta 2019, la ST conoció la firma de tres pactos municipales por la paz, dos en 2018 en Florida, Valle del Cauca y La Dorada, Caldas, y uno en 2019, en Santiago de Cali, Valle del Cauca. En 2020, según la Procuraduría General de la Nación, se suscribieron pactos políticos en el marco de las elecciones atípicas en los municipios de Repelón, Atlántico; Achí, Bolívar; Sutatausa, Cundinamarca; San Zenón, Magdalena; y Providencia, Nariño. Además, el Ministerio del Interior tenía planeado implementar en ese mismo año, la ruta del Pacto Político en las elecciones de los Consejos de Juventud que, sin embargo, fueron suspendidas por la emergencia sanitaria del Covid-19 (Procuraduría General de la Nación, agosto 2021).

Según el Plan Marco de Implementación —PMI—, el compromiso de la creación e implementación de la ruta para la promoción del Pacto Político Nacional, debía iniciar en 2017 y finalizar en 2021. En el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIPO—, este indicador no tiene avances y según su ficha técnica, para su cumplimiento es necesaria la elaboración del documento de la Ruta para la promoción del Pacto Nacional y además, la firma de 33 Pactos: 32 departamentales y uno para el distrito capital; así, aunque hay avances, actualmente este compromiso presenta retrasos de acuerdo con el cronograma establecido para su cumplimiento.

II. Política e investigación criminal

Fortalecer la política criminal, las capacidades investigativas y la acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas criminales que amenacen la implementación del A.F. y la construcción de paz, es uno de los objetivos del Acuerdo sobre garantías de seguridad. Para ello, el A.F. estableció la creación de una arquitectura institucional orientada al cumplimiento de este objetivo: (i) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) que fue activada en 2019 y tiene el objetivo principal 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) creada en 2017 como una 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 creado en 2017 como

un cuerpo especializado, cuya función es ser la respuesta inmediata del Estado para desmantelar a las organizaciones criminales.

En este primer conjunto de medidas, la ST reconoce que todas las instancias fueron creadas normativamente y están en funcionamiento, sin embargo, en el cumplimiento de sus mandatos que tienen como propósito desmantelar las organizaciones criminales, han tenido retrasos y limitaciones. A cinco años de la firma del A.F., los principales logros en materia de política e investigación criminal están en la entrega del documento de “Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales” y en los avances de la investigación en los casos de agresiones contra excombatientes de las FARC.

Frente al documento, como lo señaló la ST en su Noveno Informe, estos Lineamientos fueron entregados por el Gobierno a la JEP en el marco del proceso de medidas cautelares para la protección de excombatientes en proceso de reincorporación, que inició en julio de 2020. Su entrega fue tardía, pues según el PMI, este documento debía estar listo en 2018, sin embargo, su entrega es un avance en el cumplimiento del objetivo principal de la CNGS y representa la hoja de ruta que guiará las acciones del Gobierno en materia de política criminal.

Pese a este avance, la entrega del documento generó preocupaciones en los delegados de la sociedad civil en esta instancia, que señalaron que este documento “no refleja lo producido hasta ese momento por la CNGS” y que además, “ignora la mayor parte de los insumos de la sociedad civil y en particular, 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, en su último informe de seguimiento, la Procuraduría advirtió que el documento carece de mayores niveles de especificidad en los responsables de las acciones, tiempos de ejecución, metas, presupuesto de las acciones, y que además, “varias de las acciones contenidas en los lineamientos parecían ser acciones de seguimiento a otras políticas planteadas por el Gobierno Nacional, por tanto, se recomendó aclarar el alcance de éstas en función de la política pública” (agosto 2021, p. 300).

Estas dificultades, limitaciones y controversias generadas alrededor de la entrega de este documento, no han sido exclusivas en este proceso. En general, desde su entrada en funcionamiento, la CNGS ha sido objeto de múltiples críticas por parte del Partido Comunes y de la sociedad civil, debido al incumplimiento de su mandato tal y como está establecido en el A.F. pues ha sido un espacio de rendición de cuentas que ha sesionado pocas veces en pleno y además, presenta avances limitados hasta la fecha. En el futuro, la CNGS se enfrenta a varios retos que debe sortear para cumplir su mandato, algunos de ellos son: (i) aprobar el reglamento

interno, (ii) convocar con mayor frecuencia sesiones de trabajo en pleno, (iii) definir una ruta para la implementación de los lineamientos de la política pública, (iv) cumplir con todas las funciones establecidas en el A.F. y (v) garantizar la transversalización del enfoque de género y diferencial en su trabajo.

Respecto a los avances en investigación criminal, la labor principal de la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía General ha sido investigar los casos de agresiones contra excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación y contra sus familiares. Desde la firma del A.F. hasta el 31 de marzo de 2021, la UEI avanza en la investigación de 359 hechos victimizantes:

Cuadro 1. Hechos victimizantes contra excombatientes y sus familiares

Hecho victimizante	Excombatientes en proceso de reincorporación	Familiares de excombatientes
Homicidio	246	50
Tentativa de homicidio	42	5
Desaparición forzada	15	1
Total	303	56

Fuente: tomado de Procuraduría General de la Nación, agosto 2021, p.303

De estos hechos, la UEI ha avanzado en el esclarecimiento del 53,76% de los casos, correspondiente a 193 hechos: 51.49% de los casos contra excombatientes, y 66.07% en los casos contra familiares (Procuraduría General de la Nación, agosto 2021). Como lo ha señalado previamente la ST, uno de los mayores logros del trabajo de la UEI ha sido el porcentaje de avance en este esclarecimiento de los casos de agresiones contra excombatientes, especialmente el homicidio, si se compara con otro tipo de hechos victimizantes.

Como la labor y los logros de la UEI se han concentrado en la labor anteriormente señalada, otras funciones de esta instancia han sido poco conocidas y representan retos para el cumplimiento total de su mandato. Una de ellas es la creación de metodologías de investigación especializadas, las cuales han tenido avances, según información de la Procuraduría y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación —CPEC—. De acuerdo con la Procuraduría, la UEI diseñó e implementó una estrategia de investigación para apoyar el desmantelamiento de organizaciones criminales con un enfoque multidisciplinario

que incluye Fiscales, Investigadores y Analistas, y que consta de tres etapas: (i) el esclarecimiento de hechos priorizados, (ii) la sostenibilidad para la “caracterización probatoria de una organización criminal en sus tres dimensiones: militar, política y financiera” y (iii) la consolidación de las investigaciones “para afectar estratégicamente aquellas organizaciones criminales que victimizan poblaciones específicas, y que han sido identificadas por la UEI a través de su labor investigativa” (Ibíd, agosto 2021, p. 302). Así, durante 2020, la UEI priorizó 12 proyectos en zonas altamente afectadas por el conflicto distribuidos de la siguiente manera,

El 66,66% está enfocado en ejercer la acción penal y caracterizar la violencia que producen las estructuras disidentes de las FARC y el 33,33% se distribuye en la caracterización y judicialización de estructuras criminales de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia o “Clan del Golfo”, “Los Caparros” (disidencia del Clan del Golfo), las disidencias del EPL o “Los Pelusos” y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). (Ibíd).

Según la CPEC, esta metodología busca investigar los homicidios y amenazas contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, basada en la “caracterización probatoria de las víctimas, los territorios y los victimarios, la asociación de casos por patrones comunes, y la vinculación por cadena de mando de los máximos responsables, que apunta al desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables” (CPEC, abril 2021, p. 16).

A la fecha, la ST desconoce el alcance que ha tenido la implementación de esta metodología, sin embargo, su diseño y puesta en marcha representa un avance adicional en el cumplimiento del mandato de la UEI establecido en el A.F. Para continuar con el cumplimiento de su propósito, esta instancia se enfrenta a diferentes retos que dependen de varios aspectos; el primero, está relacionado con su capacidad judicial local para el esclarecimiento y el desmantelamiento de las organizaciones criminales; el segundo, del trabajo articulado que realice para identificar a los determinadores de los casos de agresiones y sus conexiones con las organizaciones criminales; y el tercero, de las condiciones de seguridad en el territorio para lograr el acceso a zonas con presencia de grupos armados y avanzar en la investigación.

Finalmente, sobre el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, el balance de cumplimiento de su mandato es limitado. De acuerdo con información entregada a la ST (Radicado a la CPEC, 2021), este organismo cuenta con 14 comisiones permanentes en los territorios con mayor nivel de afectación y junto a la Unidad

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021

Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, “desarrolla investigaciones para esclarecer los hechos de afectación a Líderes Sociales, Defensores de Derechos Humanos, Personas en Reincorporación a la Vida Civil y sus familiares”. Para ello, su labor de investigación judicial se ha enfocado en dos líneas de trabajo: la primera, en la investigación de los casos de homicidios contra líderes sociales/defensores de derechos humanos; y la segunda, contra excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación y sus familias. Algunos de los resultados de su labor son:

- Vigencia 2021 (del 1 de enero al 17 de septiembre): 84 capturas, expedición de 124 órdenes de captura, 20 notificaciones en centro carcelario y 6 muertes en desarrollo de operación contra responsables y/o partícipes de las afectaciones a defensores de Derechos Humanos, excombatientes y familiares.
- Vigencia 2020: registro de 89 afectaciones contra excombatientes y avance investigativo del 40,4% en los casos.
- Vigencia 2019: registro de 88 afectaciones contra excombatientes y avance investigativo del 65,9% en los casos.

Sobre su labor, la ST considera que presentar y divulgar de forma pública los logros y resultados en cumplimiento de su mandato, es una oportunidad para revertir el alto riesgo en materia de seguridad para la implementación del Acuerdo Final y constituye una necesidad que permite fortalecer y facilitar el impulso de las medias establecidas en él, permitiendo el seguimiento y verificación de su trabajo por parte organizaciones, incluidos los mecanismos de veeduría ciudadana. En esta medida, el desconocimiento de sus avances representa una enorme limitación para lograr identificar las capacidades, retos y obstáculos a superar y por ende, es un reto que persiste en materia de capacidad institucional para aportar al propósito de desmantelamiento de las organizaciones criminales.

III. Garantías para los excombatientes en proceso de reincorporación y el Partido Comunes

Con la finalidad de que el Partido Comunes y la población excombatiente logre un exitoso tránsito a la vida civil, el A.F. creó una arquitectura institucional orientada a su protección y estableció unos compromisos en materia de prevención de la estigmatización y autoprotección. Estas disposiciones tienen como principal función establecer garantías de seguridad y protección para el proceso de reincorporación, y a la fecha, toda la institucionalidad fue creada normativamente, está en funcionamiento y el resto de compromisos también han tenido avances. Sin

embargo, en su implementación, todas estas medidas se han enfrentado a diferentes retos y obstáculos que han limitado brindar garantías.

Al respecto, la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección —UNP— y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección —MTSP—, fueron las instancias establecidas por el A.F. con el objetivo de brindar a los excombatientes las medidas materiales e inmateriales de seguridad necesarias para continuar con su tránsito a la vida civil. La Subdirección se ha encargado de desarrollar el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección mediante la implementación y el suministro de los esquemas de protección colectivos e individuales aprobados por la MTSP. Aunque la Subdirección ha presentado avances en su gestión, para la ST, el balance de cumplimiento de su mandato es preocupante debido a que su capacidad institucional en materia presupuestal y de personal ha sido limitada para cumplir con las responsabilidades de protección establecidas en el A.F. Esta preocupación también ha sido expresada por el Partido Comunes, la JEP, la Procuraduría y la Misión de Verificación, entre otros.

Al 31 de abril de 2021, la Subdirección ha implementado un total de 316 esquemas de protección para excombatientes: 29 colectivos, 259 individuales, 26 en los AETCR y dos para sedes del partido FARC (CPEC, abril 2021). Sin embargo, estos esquemas han sido insuficientes para proteger a los excombatientes y miembros del Partido Comunes. Esto se evidencia tanto en las limitaciones internas relacionadas con la capacidad institucional como en los resultados del lento proceso de estudio, asignación e implementación de las medidas de protección.

Respecto a la capacidad institucional, las principales limitaciones que obstaculizan el cumplimiento de sus funciones son las dificultades presupuestales para cubrir las medidas de protección solicitadas y solventar su funcionamiento interno, así como la falta de personal tanto de agentes-escoltas como de analistas. Estas dificultades se han visto reflejadas, por ejemplo, en el aumento de recursos y de acciones de tutela por parte de excombatientes para acceder a medidas de protección inmediatas, denuncias de miembros del Partido Comunes sobre el aumento de restricciones impuestas por la UNP para el acompañamiento de los esquemas a desplazamientos en territorio, y el represamiento de solicitudes de medidas de protección de vigencias anteriores, entre otros aspectos (El Tiempo, 19 de agosto de 2021) (Procuraduría General, agosto 2021). En conclusión, superar estas limitaciones y garantizar el funcionamiento en correspondencia con lo establecido en el A.F. es el principal reto de la Subdirección.

Respecto a la MTSP, el logro más importante en cumplimiento de su mandato ha sido la entrega del “Plan Estratégico de Seguridad y Protección” a la JEP, en el

marco del proceso de medidas cautelares para la protección de los excombatientes. Según el A.F., este documento debe contener todas las medidas integrales - materiales e inmateriales- destinadas a la protección y prevención de situaciones de riesgo para el Partido Comunes y la población en proceso de reincorporación. La entrega de este documento fue tardía, pues debía estar listo en 2017 y su elaboración generó controversias entre el componente Comunes del CNR y la UNP. Pese a esto, el cumplimiento de este compromiso es fundamental puesto que constituye la hoja de ruta para garantizar la protección integral de la población objetivo. El reto a cumplir es que efectivamente las acciones planteadas en este Plan puedan ser implementadas y que el proceso cumpla con su propósito: garantizar la seguridad de los excombatientes.

En paralelo, los compromisos relacionados con la prevención de la estigmatización y la autoprotección también han tenido algunos avances, entre estos, el más relevante es la creación dentro del CNR, de una Mesa Técnica de la Prevención de la Estigmatización, que actualmente trabaja en la implementación de una estrategia para la prevención de la estigmatización con base en las acciones establecidas en el CONPES 3931 de 2018. Este plan se elaboró en consideración del documento “Lineamientos y recomendaciones para la política pública de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización” que realizó la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con el Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación (CPEC, abril 2021). Finalmente, además del trabajo de esta mesa, la ARN en conjunto con el CNR, la UNIPPEP y las autoridades locales, están implementando acciones territoriales contra la estigmatización (Ibíd).

Pese a los avances en la implementación de este conjunto de acciones, la seguridad y protección de los excombatientes en proceso de reincorporación y de los miembros del Partido Comunes continúa siendo una de las principales preocupaciones y retos en la implementación del A.F., a cinco años de la firma, la violencia política contra esta población persiste y aumenta.

Desde el 16 de noviembre de 2016, (primer asesinato de un excombatiente de las FARC) y hasta el 31 de agosto de 2021, el Partido Comunes reportó el asesinato de 283 excombatientes en proceso de reincorporación. Además, la Misión de Verificación registró amenazas y el homicidio de cuatro jóvenes excombatientes que formaban parte del programa “Camino Diferencial de Vida”, el último fue asesinado en el departamento de Antioquia (NN.UU., 2021, p. 14). Geográficamente, los homicidios contra excombatientes se han concentrado en los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá y Meta, especialmente en los municipios de Tumaco, Ituango, Puerto Asís, Argelia y Cali (CPEC, abril 2021).



Fuente: Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia. CERAC. Fecha de consulta: 23 de abril de 2021.³²

Por su parte, una de las organizaciones que constituyen la ST, CERAC ha registrado el asesinato de 291 excombatientes en proceso de reincorporación desde la firma del A.F (datos al 20 de septiembre de 2021), incluidas ocho mujeres. El primer caso se reportó transcurridos ocho meses desde el establecimiento del cese el fuego bilateral entre el Gobierno y las FARC (abril de 2017), a partir de esa fecha inició un aumento sostenido de asesinatos de excombatientes hasta alcanzar en julio de 2018 el máximo número de homicidios. Un año después, desde julio de 2019 los homicidios se incrementaron sustancialmente hasta llegar al mayor nivel anual de excombatientes asesinados en enero de 2020, máximo pico anual desde la firma del Acuerdo de Paz. Posteriormente, desde mayo de 2020 hasta la fecha, inició una caída lenta pero sostenida en el nivel de asesinatos, con excepción de los meses de noviembre de 2020 y abril de 2021 en los que hubo un leve incremento.

El 70% de los homicidios de excombatientes se han concentrado en las zonas PDET (204 de 291). Estas zonas tienen una alta concentración de presencia violenta entre grupos armados como el ELN, Clan del Golfo, Los Pelusos y grupos pos-FARC entre otros, que se disputan el control de rentas criminales derivadas del narcotráfico, extorsión y la minería ilegal. Las regiones PDET más afectadas por el mayor número de homicidios de excombatientes son: Alto Patía – Norte del Cauca con 44 casos (22% de los asesinatos en municipios PDET), Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño con 33 (16%), Macarena Guaviare con 28 (14%), Pacífico y

³² https://drive.google.com/file/d/1tgpLq-a3T-Alobb_A5A0AyRTDfSpb0HG/view?usp=sharing

frontera nariñense con 23 (11%) y Putumayo con 20 (10%). Estas cinco regiones concentran el 72% del total de los asesinatos de las 16 regiones PDET (148 de 204).

Los 291 homicidios de excombatientes han ocurrido en 121 de los 1.122 municipios de Colombia; los municipios en los que más se presentaron estos casos son: Tumaco, Nariño (17 asesinatos); Ituango, Antioquia (11); San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Asís, Putumayo (9 en cada municipio); Argelia, Cauca y San José del Guaviare, Guaviare (8 cada municipio); Quibdó, Chocó, La Uribe, Meta y Cali, Valle del Cauca (7 por municipio) y La Macarena, Meta (6). Los departamentos más afectados son: Cauca con 47 homicidios (16% del total); Nariño con 36 (12%); Antioquia y Caquetá con 31 cada uno (10%); Meta con 24 (8%); y Putumayo y Valle del Cauca con 21 cada uno (7%); estos departamentos concentran el 72% del total de los asesinatos (211 de 291).

Esta situación de inseguridad para los excombatientes no se ha materializado únicamente en el registro de casos de homicidios, amenazas, tentativas de homicidio y desapariciones forzadas, sino que desde 2020, colectivos de excombatientes han tenido que abandonar y/o trasladar diferentes AETCR y NAR en donde adelantaron su proceso de reincorporación, por el deterioro de las condiciones de seguridad. El caso más conocido fue el traslado en julio de 2020 del AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia, aunque también resaltan el AETCR El Ceral en Buenos Aires, Cauca; la NAR El Diamante en Uribe, Meta y la NAR en Algeciras, Huila.

En términos generales, dos factores de contexto son claves para poder comprender las dificultades tanto en la implementación de las medidas orientadas a la protección de los excombatientes, como en el impacto de éstas sobre la calidad de vida de esta población: primero, la nueva geografía de la reincorporación así como las particularidades territoriales y locales en materia de seguridad; y la segunda, la intensidad de la violencia de conflicto, reorganización/emergencia y confluencia de grupos armados, presencia de economías criminales y ubicación estratégica.

Sobre el primer aspecto, actualmente el proceso de reincorporación se adelanta mayoritariamente en las NAR rurales y urbanas, y en menor medida, en los AETCR; ambas figuras jurídicas no fueron contempladas por el A.F. y supusieron un nuevo reto para la institucionalidad en materia de implementación del proceso y de garantía de la protección y seguridad de toda la población excombatiente. Según la ARN (julio 2021), del total de 12.943 personas en reincorporación, el 74,43% reside fuera de estos espacios. En estas nuevas circunstancias, la geografía del proceso de reincorporación representa actualmente el principal reto en materia de garantías de protección para los excombatientes, pues la mayoría de los homicidios se han

registrado fuera de los AETCR, y únicamente en estos espacios existe un despliegue territorial de la fuerza pública. De acuerdo con la CPEC (abril 2021), los esquemas de protección individuales o colectivos (distintos a los de los AETCR), la reubicación por fuera de las zonas de riesgo, el acompañamiento institucional local, y la reacción institucional para protección inmediata, son los mecanismos disponibles a los que puede acceder la población que reside fuera de los AETCR. Sin embargo, la ST ha reiterado la importancia y pertinencia de implementar estrategias y acciones de seguridad enfocadas en las NAR.

Frente a las particularidades territoriales, la emergencia de los grupos pos FARC, la confluencia de múltiples grupos armados en diversas zonas y las disputas violentas entre grupos armados, en conjunto, son situaciones que mantienen crítico el riesgo de seguridad para los excombatientes y que profundiza el desafío de protección de la población en proceso de reincorporación. Estas situaciones de riesgo están concentradas en zonas como El Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño, el norte del departamento del Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo.

Finalmente, la ST resalta dos hechos que han buscado visibilizar las dificultades de implementación de estas medidas y al mismo tiempo, han impulsado el cumplimiento del A.F.: por un lado, la “Peregrinación por la vida y por la paz”, primera movilización nacional de excombatientes exigiendo garantías de seguridad; y por el otro, el proceso de medidas cautelares que inició la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de los Hechos y Conductas de la JEP, para que las entidades con compromisos en la implementación adopten las medidas necesarias para garantizar la protección de los excombatientes.

Al cierre de este informe, excombatientes de las FARC y diferentes organizaciones sociales instalaron el “Refugio Humanitario por la Vida” entre el 20 y 24 de agosto en Popayán, Cauca, con el objetivo de visibilizar que en el suroccidente del país “se ha venido recrudeciendo la situación de violencia con asesinatos, amenazas, persecución y estigmatización de los firmantes de la paz, de líderes comunitarios, étnicos y sociales” (Reincorporación FARC, agosto 21 del 2021). Durante esta semana, también en Popayán la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP realizó una audiencia de seguimiento al trámite de medidas cautelares, en donde resaltó que en el proceso se han vinculado a 30 entidades estatales y se han emitido alrededor de 140 decisiones judiciales “encaminadas a fortalecer el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad y Protección” (JEP, 25 de agosto de 2021).

En esta diligencia judicial y ante la situación de la población en reincorporación en los municipios de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, la JEP ordenó a las instituciones convocar una mesa técnica para: (i) construir una estrategia para garantizar la

seguridad de los excombatientes ubicados en las NAR y (ii) diseñar una estrategia de reubicación para los excombatientes y familiares que han salido de los AETCR. Esta mesa técnica estará conformada por

El Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, con la participación del Ministerio de Defensa – Comando Conjunto Estratégico de Transición, el Ministerio del Interior, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), la ARN, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación – UEI, la Defensoría del Pueblo, las gobernaciones de Cauca, Nariño y Valle del Cauca, la UNP y la Procuraduría Delegada ante la JEP, un delegado del Partido Comunes de cada departamento y el acompañamiento de la Misión de Verificación de la ONU (Ibíd).

IV. *Protección individual y colectiva de las comunidades*

El A.F. estableció la creación de un Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios con el propósito de definir medidas de protección integrales para las comunidades. En cumplimiento a este compromiso, el Gobierno expidió el Decreto 660 de 2018, el cual reglamentó este Programa Integral y posteriormente definió cuatro proyectos piloto para su implementación que se llevarían a cabo en: San José de Uré, Córdoba; Guapi, Cauca; Tumaco, Nariño y El Tarra, Norte de Santander. Como lo ha señalado la ST en informes anteriores, especialmente en el Punto 2, el avance en la implementación de este Programa ha sido lento y con avances limitados, lo cual no ha permitido cumplir con el objetivo establecido en el A.F.

Pese a esto, la ST destaca que el Comité Técnico haya priorizado una intervención con la población en reincorporación que se ubica en el municipio de Algeciras, Huila, en el marco del Programa en los componentes de medidas de prevención, protección y seguridad (CPEC, abril 2021). Como avance a esta priorización, en diciembre de 2020, el equipo de Gestión Preventiva del Riesgo del Ministerio del Interior adelantó el primer taller para la implementación del Decreto 660 y el Plan Integral de Prevención y Protección para la población en proceso de reincorporación en Algeciras (Ministerio del Interior, 16 de diciembre de 2020). De acuerdo con información entregada a la ST por parte del Ministerio del Interior (Radicado OFI2021-26893-DDH-2400), a la fecha de corte de este informe se ha realizado; (i) un taller de diagnóstico para identificación de riesgos y protocolos de actuación de los excombatientes; (ii) un taller de identificación y formulación de medidas y protocolos de actuación; y (iii) una reunión de Concertación de medidas con la asistencia de las entidades de orden nacional, departamental y municipal del Huila. Como resultado de estas actividades, la Gobernación del Huila decidió adoptar el **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021**

Plan de Prevención a través del Subcomité de Prevención, protección y Garantías de no Repetición del departamento.

Finalmente, frente al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, el Gobierno adoptó el Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la Reacción Rápida como mecanismo de prevención de las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, mediante el Decreto 2124 de 2017. En los últimos tres años, a través de este mecanismo, la Defensoría ha expedido 84 alertas tempranas en donde se incluyen riesgos para la población en reincorporación: 36 en 2018, 23 en 2019, 22 en el de 2020 y 3 en lo corrido de 2021 (Ibíd). Pese a la expedición de estas alertas, la ST en muchas ocasiones las autoridades en el nivel local no responden ante estas alertas y los riesgos advertidos se terminan materializando.

2.3.2 Conclusión

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce que todos los compromisos en materia de arquitectura institucional y medidas a implementar contempladas en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad, han iniciado, tienen avances pero también retrasos en su cumplimiento.

La primera etapa de producción normativa y de rediseño institucional fue un logro en la implementación temprana del A.F., pues estuvo en correspondencia con lo establecido para la creación de los distintos componentes del SISEP y sentar las bases institucionales para su funcionamiento. Sin embargo, operativamente, la institucionalidad ha tenido múltiples limitaciones en diferentes aspectos que han obstaculizado y retrasado el cumplimiento de sus mandatos, incluso, para la ST resulta preocupante la falta de articulación de esta arquitectura con estrategias implementadas por el Gobierno en materia de seguridad, como el Plan de Acción Oportuna. Por lo cual, la implementación de este Acuerdo sobre seguridad está en **correspondencia parcial** con lo establecido en el A.F.

Desde la entrada en funcionamiento de la arquitectura institucional, a juicio de la ST son parciales y limitados los avances alcanzados para lograr el desmantelamiento de las organizaciones criminales, principal amenaza para la construcción de paz, así como para garantizar las condiciones de seguridad necesarias para la implementación del A.F.

Los avances parciales corresponden en primer lugar, a la entrega de los Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, a cargo de la CNGS y la MTSP, respectivamente. Pese a esto, la entrega de ambos documentos fue tardía

de acuerdo con los tiempos estipulados por el PMI, y además, se dió en el marco del proceso de medidas cautelares de la JEP, generando controversia por no estar en total correspondencia con lo establecido en el A.F. En este contexto, el principal reto de estas hojas de ruta es que efectivamente sean implementadas por el Gobierno y la institucionalidad creada por el A.F. pues ambos constituyen compromisos fundamentales para garantizar condiciones de seguridad en todo el territorio nacional y su no entrega, representaría un incumplimiento de esta medida en el A.F. y obstaculizaría aún más el funcionamiento integral del SISEP.

En segundo lugar, los avances están relacionados con el trabajo de la UEI en el esclarecimiento e investigación de los casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familiares: al 21 de septiembre de 2021, de 289 homicidios de excombatientes registrados por la Fiscalía, el 53,9% tienen avances: 41 condenas, 44 en juicio, 49 casos con orden de captura y 22 en investigación (El Tiempo, 26 de septiembre de 2021). Pese a estos avances, la ST reitera que la UEI aún se enfrenta a retos para el cumplimiento completo de las funciones que le fueron asignadas en el A.F. y que son necesarias para avanzar en la acusación y judicialización de los determinadores de los hechos y el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Al margen del proceso de implementación, la ST destaca positivamente la apertura del proceso de medidas cautelares para la protección de excombatientes por parte de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP. Este ha sido un logro fundamental para impulsar el proceso de implementación y hacer seguimiento a las medidas que se están implementando, a las que están pendientes y a las instituciones implementadoras. Aunque este proceso no corresponde a un compromiso establecido en el A.F., su puesta en marcha es una oportunidad bien aprovechada que ha permitido el cumplimiento de compromisos que estaban pendientes, como la entrega de los Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Además, la priorización realizada por la JEP ha visibilizado las capacidades institucionales actuales (técnicas, presupuestales, de personal) y las que son necesarias fortalecer para que la arquitectura institucional creada en el marco del A.F., pueda cumplir con el objetivo de garantizar la protección de la población excombatiente.

Para preservar la continuidad en la implementación de este Acuerdo sobre garantías de seguridad, la ST destaca tres retos puntuales sobre los cuales es importante avanzar. En primer lugar, los cambios en la dinámica de la reincorporación y en las condiciones de seguridad territoriales, son factores que impactan directamente la implementación de las medidas en materia de seguridad y protección, así como el

trabajo institucional en materia de investigación criminal. Por ello, la ST considera que estos aspectos requieren ser considerados con mayor profundidad y énfasis, en los planes de trabajo de la institucionalidad con compromisos en la implementación, desde una perspectiva diferenciada y con estrategias puntuales que respondan a estas dinámicas a partir de un enfoque territorial.

Frente a la arquitectura institucional, la ST reitera que el mayor reto es que el SISEP, funcione completamente y en correspondencia total con lo establecido en el A.F. El Acuerdo sobre garantías de seguridad incluye dentro de sus principios orientadores el trabajo articulado interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno, de forma complementaria, coordinada, con corresponsabilidad institucional, brindando garantías de no repetición y dando a conocer los logros y avances de las acciones que se están implementando. Sin embargo, en su ejercicio de verificación, la ST considera que algunos de estos principios no siguen en la gestión de las entidades referidas, lo cual limita la efectividad y el cumplimiento del mandato de las instancias creadas, de sus funciones y poniendo en serio riesgo los logros alcanzados.

Finalmente, la situación de violencia contra los excombatientes continúa siendo una de las principales preocupaciones y un desafío enorme para el A.F. En este contexto, la ST considera que se requieren mayores esfuerzos para el seguimiento y la caracterización del riesgo, considerando las particularidades territoriales, los excombatientes afectados y el tipo de afectaciones a sus derechos, de modo que permitan orientar y fortalecer la asignación de medidas de protección, más efectivas, suficientes, idóneas y oportunas que garanticen su protección y permitan el éxito de su proceso de reincorporación.

3. Oportunidades de mejoramiento

Cese al Fuego de Hostilidades Bilateral y Definitivo

- La ST encuentra que contar con información detallada, pública y periódica sobre cada uno de los bienes inventariados y cómo la SAE ha avanzado en el procedimiento de monetización, serviría para mejorar el trabajo de la Mesa de Bienes en el CNR en el seguimiento al cumplimiento de las disposiciones del A.F. en la materia.

Reincorporación social y económica

- La implementación de las mesas territoriales del CNR es una forma de descentralizar su trabajo y aterrizar al nivel territorial acciones y estrategias a favor de los excombatientes, tanto en los AETCR y las NAR, y para la implementación integral del CONPES 3931 de 2018 sobre la política integral de reincorporación para excombatientes de las FARC.
- La “estrategia de consolidación” de los 24 AETRC establecida en la política “Paz con Legalidad”, es una oportunidad para impulsar los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 en materia de acceso a tierras para proyectos productivos, y la puesta en marcha de proyectos de vivienda para adoptar las acciones necesarias para el sostenimiento del proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo.
- La ST considera que la implementación del proceso de reincorporación es clave en los territorios, he ahí la importancia de que varios de los CTR sean activados por las autoridades locales como espacios para articular esfuerzos con actores locales, que tendrían incidencia directa en el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos productivos.
- La demora en la aprobación y desembolso de los proyectos productivos colectivos por parte del CNR, pone en riesgo la estabilización del proceso de reincorporación en el corto y mediano plazo, cuya consecuencia directa, es la solicitud de proyectos individuales ante la ARN como respuesta ante la demora en los tiempos de respuesta, lo que finalmente desdibuja en enfoque colectivo de la reincorporación colectiva en el A.F.
- Para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos e individuales, es importante que el CNR y la ARN puedan adoptar medidas consensuadas que fortalezcan las iniciativas productivas y permitan afrontar sus riesgos económicos, administrativos y financieros, ante la situación actual del país en pandemia. Además, de adoptar una estrategia que permita revisar aquellos proyectos productivos que no lograron mantenerse para establecer acciones que permitan abordar lo referente al tema económico y de empleabilidad.

Garantías de seguridad

- Garantizar la seguridad de la mayoría de los excombatientes que residen fuera de los AETCR es fundamental para el éxito del proceso de reincorporación, por ello, la ST ha reiterado la importancia de diseñar programas y/o estrategias de protección orientadas exclusivamente a abordar su situación de seguridad y los riesgos focalizados a los que se

enfrentan, considerando el enfoque de género y el enfoque territorial. En esta medida, la ST, reconoce positivamente la decisión de la JEP sobre la creación de una estrategia de seguridad en las NAR ubicadas en la zona suroccidente del país.

- La ST considera importante la creación de un protocolo de atención diferenciado que responda a los riesgos de seguridad de los jóvenes excombatientes que realizan su tránsito a la vida civil a través del programa “Camino diferencial de vida”.
- La ST reitera la importancia de orientar mayores esfuerzos a fortalecer los sistemas de información para caracterizar la situación de violencia política contra los excombatientes en proceso de reincorporación. Así mismo, sugiere robustecer la medición de este tipo de violencia, lo cual podría favorecer la toma de decisiones para la asignación de medidas de protección materiales e inmateriales en pro de garantizar la seguridad y protección de esta población.
- El proceso de medidas cautelares por parte de la JEP podría tener un impulso aún mayor en el cumplimiento de compromisos que aún se encuentran pendientes por implementar, y asimismo, dinamizar la puesta en marcha de los mecanismos creados por el A.F., como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, J. y García G. (2019). La dejación de armas en la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/MPOME/resources/MPOME-3WS-Paper6-SPA.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (8 de mayo de 2019). Gobernaciones y alcaldías, comprometidas con el proceso de reincorporación. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Gobernaciones-y-alcaldias-comprometidas-con-proceso-de-reincorporacion.aspx>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (14 de enero de 2021). Proceso de Reincorporación en Colombia es uno de los más Garantistas del Mundo. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/Proceso-de-Reincorporacion-en-Colombia-es-uno-de-los-mas-Garantistas-del-Mundo.aspx>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (Julio 2021a). ARN en cifras. [http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN en Cifras corte julio 2021.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20julio%202021.pdf)

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (16 de agosto de 2021b). “Es así como en año y medio hemos entregado más de 1.552 hectáreas beneficiando a 2.200 excombatientes en todo el país, sin contar el beneficio directo a sus familias.” [Tweet]. <https://twitter.com/ARNColombia/status/1427336196645167109>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (16 de agosto de 2021c). “Es así como se adquirieron 11 predios para 975 excombatientes y sus familias, en #LaGuajira, en #Caquetá, en #Nariño (dos predios), en #Cauca, en Antioquia (dos predios), Colinas, en Guaviare; La Fila, en #Tolima; Llano Grande, en #Antioquia y Charras, en #Guaviare.” [Tweet]. <https://twitter.com/ARNColombia/status/1427344410384158726>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (16 de agosto de 2021d). “Con @saesas1 está en proceso de habilitación de 669,8 Ha, beneficiando alrededor de 638 excombatientes que pertenecen a 4 figuras asociativas; con un total de 11 predios en los Municipios de Teruel, Palermo (Huila), Sevilla #ValledelCauca, Restrepo #Meta y Yotoco #ValledelCauca.” [Tweet]. <https://twitter.com/ARNColombia/status/1427359507240275973>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (16 de agosto de 2021e). “Así mismo, con @PROANTIOQUIA se concretó la compra del predio Taparales de 270 Ha en Dabeiba, #Antioquia, que beneficia a 86 excombatientes, consolidando las ideas de negocio, en el marco de la implementación de la política

- #PazConLegalidad del presidente @IvanDuque.” [Tweet].
<https://twitter.com/ARNColombia/status/1427363282315251720>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (10 de agosto de 2021f). “Adquisición de tierras, estudios de prefactibilidad, diseño y concertación de modelos, ahorro, subsidios, créditos, entre otros beneficios, hacen parte del compromiso y las garantías de acceso a vivienda del Gobierno para las personas que hacen su tránsito a la #PazConLegalidad”. [Tweet].
<https://twitter.com/ARNColombia/status/1425148870825291781>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (16 de agosto de 2021g). “Frente al acceso a tierras para proyectos productivos, en el Consejo Nacional de Reincorporación #CNR, se han aprobado 96 proyectos productivos colectivos, los cuales cuentan con \$27.960 millones como parte del apoyo financiero del Gobierno Nacional”. [Tweet].
<https://twitter.com/ARNColombia/status/1427351958499778569>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (18 de agosto de 2021h). “Ahora todos los 170 municipios, tendrán acceso a información sobre productos financieros de ahorro, crédito y desarrollo empresarial con las Guías para Acceder a Servicios Financieros en Municipios #PDET, una herramienta para avanzar en la Política de #PazconLegalidad.” [Tweet].
<https://twitter.com/ARNColombia/status/1427975093712474121>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (3 de septiembre de 2021i). Aprobados tres proyectos productivos más en el CNR.
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/Aprobados-tres-proyectos-productivos-mas-en-el-CNR.aspx>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (Julio de 2021j). ARN en cifras.
[http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN en Cifras corte julio 2021.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20julio%202021.pdf)
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (8 de septiembre de 2021k). “Hoy se realizó encuentro con la comunidad en proceso de reincorporación y nuestro director @AFSTAPPER, para dar inicio al proyecto de vivienda en antiguo ETCR Filipinas, Arauquita, #Arauca.” [Tweet].
<https://twitter.com/ARNColombia/status/1435729136815943680>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (27 de septiembre de 2021l). En Cali se realizó el lanzamiento de la Mesa Nacional de Café.
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/En-Cali-se-realizo-el-lanzamiento-de-la-Mesa-Nacional-de-Cafe.aspx>
- Archila, Emilio J. [@EmilioJArchila]. (9 de septiembre de 2021). “Es urgente que el componente de la antigua guerrilla de las Farc (hoy @ComunesCoL) no demore
- Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021**

- más nuestro cronograma para llevar viviendas a los excombatientes.”
[Tweet]. <https://twitter.com/EmilioJArchila/status/1435939712062181376>
- Batalla, Martín. [@batalla_marti]. (2 de septiembre de 2021).”A pesar de todas las dificultades, y pese a la oposición de @FedeCafeteros hoy hemos obtenido una nueva victoria. Ha quedado totalmente registrada nuestra marca @VoluntadLa ante @sicsuper. Somos el primer proyecto de Firmantes de Paz con marca registrada en toda Colombia”. [Tweet].
https://twitter.com/batalla_marti/status/1433346796802224129
- Colombia 2020. (29 de agosto de 2020). ¿Qué pasó con los monumentos hechos con las armas de las Farc? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-paso-con-los-monumentos-hechos-con-las-armas-de-las-farc-article/>
- Colombia 2020. (14 de agosto de 2021). La ponencia que tiene con los nervios de punta al gobierno Duque. <https://www.elespectador.com/judicial/la-ponencia-que-tiene-con-los-nervios-de-punta-al-gobierno-duque/>
- Comunes Occidente. [@Comunesocc]. (6 de septiembre de 2021). “Iniciamos proyecto de prefactibilidad para la construcción de viviendas en el #ETCR_AldemarGalán con #PNUD y #UniversidadNacional 5 meses estaremos ejecutando este plan, mientras aprendemos, compartimos y aportamos, siguiendo nuestro compromiso con la #Paz
- #PorLaVidaYPorLaPaz [Tweet]. <https://twitter.com/ComunesOcc/status/1435027055494811652>
- Comunicado Conjunto No. 70. (15 de mayo de 2016).
<http://es.presidencia.gov.co/noticia/160515-Comunicado-Conjunto-No-70>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Agosto 2021). Informe de gestión. Agosto 7 de 2018 - Agosto 31 de 2021.
<https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=722>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Abril 2021). Medidas de seguridad para personas en reincorporación. Agosto 2018-abril 2021. 32 meses.
<https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Julio 2021a). Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Agosto 2018-julio 2021. 35 meses.
<https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025.
<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

Contraloría General de la República. (Julio de 2021). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguiuimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2017). Informe Espacio Territoriales de Capacitación y Reincorporación, Reincorporación para la Paz. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2020). Informe Defensorial Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), Reincorporación para la Paz. [https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorial-espacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-\(ETCR\)-Farc-ETCR.htm](https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorial-espacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-(ETCR)-Farc-ETCR.htm)

El Espectador. (17 de septiembre de 2017). Así se han construido los listados de las Farc. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/asi-se-han-construido-los-listados-de-las-farc-article/>

El Espectador. (16 de junio de 2020). La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc-article/>

El Espectador. (10 de agosto de 2021). “Esto es una continuación”: Victoria Sandino no descarta escisión de Comunes. <https://www.elespectador.com/politica/esto-es-una-continuacion-victoria-sandino-no-descarta-escision-de-comunes/>

El Espectador. (23 de septiembre de 2021a). Reincorporados denuncian reducción drástica de alimentos para los ETCR. <https://www.elespectador.com/politica/reincorporados-denuncian-reduccion-drastica-de-alimentos-para-los-etcr/>

El Nuevo Siglo. (22 de julio de 2021). Excombatientes mostrarán sus creaciones en Colombiatex 2021. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-22-2021-excombatientes-mostraran-sus-creaciones-en-colombiatex-2021>

El Tiempo. (03 de marzo de 2016). Estos son los nuevos protocolos para la pedagogía de paz de las Farc. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16526700>

El Tiempo. (21 de julio de 2020). Sandra Ramírez, primera ex-Farc en un cargo directivo del Congreso. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/sandra-ramirez-primera-xfarc-en-un-cargo-directivo-del-congreso-520324>

El Tiempo. (23 de julio de 2021). Ex-Farc interponen demanda al proceso de entrega y custodia de bienes. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/bienes-de-las-farc-interponen-demanda-a-proceso-de-entrega-y-custodia-605208>

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CERAC – Esta versión: 23 de octubre de 2021

- El Tiempo. (19 de agosto de 2021a). Atacaron a bala el vehículo de una de las cabezas del Partido Comunes. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/disparan-contra-carro-de-mauricio-jaramillo-dirigente-del-partido-comunes-611718>
- El Tiempo. (02 de agosto de 2021b). Gobierno seguirá dando pagos mensuales a ex-Farc en reincorporación. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/gobierno-seguira-dando-pagos-mensuales-a-ex-farc-en-reincorporacion-607554>
- Fundación Ideas para la Paz. (24 de enero de 2017). Retos y riesgos del monitoreo y la verificación del fin del conflicto. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1453>
- Fundación Ideas para la Paz. (Julio 2019). Reincorporación Económica de los excombatientes de las FARC: retos y riesgos a futuro. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Informe de rendición de cuentas, Enero-diciembre 2020. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_rendicion_de_cuentas_acuerdo_paz_marzo2021_2.pdf
- Jurisdicción Especial para la Paz. (25 de agosto de 2021). JEP ordena a autoridades estatales diseñar un plan de seguridad integral para firmantes del Acuerdos de Paz en las nuevas áreas de reincorporación. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-dise%C3%B1ar-un-plan-de-seguridad-integral-para-firmantes-del-Acuerdo-de-Paz-en-las-nuevas-%C3%A1reas-de-reincorporaci%C3%B3n.aspx>
- La FM. (10 de agosto de 2021). Habilitan créditos y subsidios para adquirir vivienda para excombatientes. <https://www.lafm.com.co/colombia/habilitan-creditos-y-susidios-para-adquirir-vivienda-para-excombatientes>
- La Roja Cerveza. [@LaRojacerveza]. (25 de agosto de 2021a). "La Casa cultural La Roja abrió sus puertas (en ig @casacultural_laroja) y este sábado 28 de agosto estaremos presentando nuestros productos y un gran concierto. [Tweet]. <https://twitter.com/LaRojaCerveza/status/1430569826481737732>
- La Silla Vacía. (Marzo 24 de 2021). La Comisión para desmantelar grupos que matan exguerrilleros, no funciona. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-comision-para-desmantelar-a-los-grupos-que-matan-exguerrilleros-no-funciona/>
- Londoño Rodrigo. [@JGalloComunes]. (30 de septiembre de 2021). "Por considerar de interés para la opinión pública, aquí la respuesta de @TimoComunes a la petición de escisión del partido @ComunesCoL". [Tweet]. <https://twitter.com/JGalloComunes/status/1443665918756900865>
- Mecanismo de Monitoreo y Verificación MM&V. (2017). Informe de cierre de Actividades del Mecanismo de Monitoreo y Verificación. Bogotá.

https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/informe_final_publico_221530r_sept_17_v_final_-_prensa_i.pdf

Ministerio del Interior. (16 de diciembre de 2020). MinInterior adelantó taller para la implementación del Decreto 660 de 2018. <https://www.mininterior.gov.co/mininterior-adelanto-taller-para-la-implementacion-del-decreto-660-de-2018>

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (25 de junio de 2021). S/2021/603. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2116029_sp.pdf

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (24 de septiembre de 2021a). S/2021/824. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2125246.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República. (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC. Tomo X: Zonas Veredales, Dejeción de Armas y tránsito a la legalidad de las FARC-EP y la construcción de paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-10-proceso-paz-farc-zonas-veredales-dejacion-armas.pdf>

Partido Comunes. (24 de marzo de 2021). Así fue la dejación de las Armas. <https://partidofarc.com.co/farc/2021/03/24/asi-fue-la-dejacion-de-las-armas/>

Presidencia de la República. Decreto 287 del 24 de marzo de 2021. "Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en Jo relacionado con los proyectos de vivienda y usos complementarios, así como el régimen especial en materia de licencias urbanísticas para los antiguos ETCR." <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160849>

Presidencia de la República. Decreto 1174 de 19 de julio de 2016. "Por el cual se reglamenta el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y modificada por la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones". <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201174%20DEL%2019%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (Agosto 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>

Programa Diferencial de Vida. (5 de febrero de 2018). Lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para el Programa Integral Especial de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP. <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180309-lineamientos-reclutamiento.pdf>

Radicado Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2021.

Radicado Ministerio del Interior No. OFI2021-26893-DDH-2400, 2021.

Reincorporación FARC. [@CNRCOMUNES]. (21 de agosto de 2021). “Compartimos la declaración política a través de la cual citamos, al @MinInterior, @PosconflictoCO, @ComisionadoPaz y a @GobCauca @gobnarino @GobValle al #RefugioHumanitario AcamparPaloma de la paz para establecer compromisos en la búsqueda de soluciones reales a la grave situación de #Seguridad”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRFARC/status/1429455133780365319/photo/1>

Reincorporación FARC. [@CNRCOMUNES]. (29 de agosto de 2021a).”nuestra propuesta para #Colombia es el bienestar colectivo ¿Cómo? a través de prácticas de producción y consumo solidarias, por ello invitamos a los sectores económicos a vincularse y apoyar los proyectos de #EconomíaSolidaria de las y los firmantes”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1432012628206006273>

Reincorporación FARC. [@CNRCOMUNES]. (30 de agosto 2021b).”#AEstaHora estamos avanzamos en el proceso de articulación para el programa @HUMANICEMOS_DH, una de las tareas fundamentales es la definición de las áreas a descontaminar como parte de nuestro compromiso con la paz y la reparación de los territorios y sus comunidades”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1432382378069069827>

Reincorporación FARC. [@CNRCOMUNES]. (9 de septiembre 2021c).”Declaración Pública - Componente Comunes del CNR ante afirmaciones de @AFSTAPPER y @EmilioJArchila sobre la vivienda para la reincorporación.” [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1435996973933465604>

Sandino Victoria. [@SandinoVictoria]. (10 de agosto de 2021). “Hemos radicado la solicitud de escisión del partido fruto del Acuerdo de Paz por el compromiso con la reincorporación política de los y las exguerrilleros/as.” [Tweet]. <https://twitter.com/SandinoVictoria/status/1425147160639819782>

Sandino Victoria. [@SandinoVictoria]. (30 de septiembre de 2021a). “La MAR estima que representa cerca de ocho mil exguerrilleros y exguerrilleras que no se sienten representados en el proceso de reincorporación como lo ha venido haciendo el partido Comunes.” [Tweet]. <https://twitter.com/SandinoVictoria/status/1443744155906228224>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Febrero 2018). Informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Junio de 2019). Informe de verificación del sexto año de implementación del

Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Septiembre de 2020). Informe de verificación del séptimo año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Junio de 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). <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/06/VF-Noveno-Informe-General-CINEP-CERAC.pdf>

Universidad de los Andes. Congreso Visible. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/partidos/perfil/comunes/203/>

Universidad Nacional de Colombia. (6 de julio de 2017). Resultados generales: Caracterización comunidad FARC-EP. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL 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) 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.

Los primeros 30 meses de la implementación del A.F. estuvieron centrados en el alistamiento, el desarrollo normativo y en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que permitieran el desarrollo de alternativas de sustitución de cultivos. Por lo tanto, la implementación de este punto ahora está enfocada en su integración con la Reforma Rural Integral y en su articulación con los demás componentes de la política “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas 2018-2022” que fue presentada por el Gobierno Nacional a finales de 2018.

Al tener en cuenta que la implementación cumple 5 años de haber iniciado, la ST realizó un ejercicio de balance en cada uno de los compromisos pactados por el A.F. en este punto, para dar a conocer los principales logros y avances e identificar los riesgos y oportunidades de mejoramiento para preservar lo alcanzado. En este sentido, se mencionan los elementos de contexto y de análisis correspondientes a los últimos 5 meses, pero el énfasis será el balance de los resultados acumulados en estos cinco años de implementación.

En su investigación, la Secretaría Técnica registró que desde la firma del acuerdo de paz, los avances más significativos se concentran en: los compromisos relacionados con el cumplimiento del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias PNIS; la generación de oportunidades laborales para recolectores; los pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata y los proyectos de Autosostenimiento del PAI familia; el desminado humanitario; En materia de prevención del consumo y salud pública, la ST registra 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 importante a los

compromisos asociados a este subtema. En cuanto a la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, la ST registró que se han cumplido de manera parcial los compromisos y que los avances se concentran en actividades como reuniones o talleres, y no en avances en el marco de una estrategia que vaya en línea con resultados o compromisos del Acuerdo y que ya se esté implementando.

1. Contexto

Para analizar los avances, dificultades, retrasos y oportunidades en la implementación del A.F., es importante considerar al menos cuatro elementos de contexto ocurridos en los últimos cinco meses. En primer lugar, los resultados del monitoreo de cultivos de uso ilícito presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– señalan que, en 2020, los cultivos de coca se redujeron un 7% al pasar de 154.000 hectáreas en 2019, a 143.000, siendo el tercer año consecutivo con una reducción (UNODC-SIMCI, 2021). No obstante, a pesar de la reducción observada en el 2020, el área sembrada de cultivo de coca sigue ubicándose en la parte más alta de la serie histórica, mostrando niveles cercanos a los detectados en el 2001.

Las reducciones sostenidas durante los últimos tres años se presentaron principalmente en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Vichada y Guainía. Ahora bien, cabe resaltar que en el 62% del territorio donde se presentó la tendencia a la reducción de cultivos, no se registró ningún tipo de intervención de ninguna índole, hecho que posteriormente será de interés para identificar qué otros factores direccionan esta reducción, y así poder evaluar la efectividad de los diferentes programas de erradicación y sustitución. Por el contrario, durante el 2020 se incrementaron significativamente los cultivos de uso ilícito en cuatro de los 20 departamentos afectados: Antioquia, Córdoba, Bolívar y Chocó. (UNODC-SIMCI, 2021).

Finalmente, pese a la reducción del área sembrada de los cultivos de uso ilícito, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína aumentó un 8% con respecto al 2019, y en los últimos cuatro años (2016-2020), creció un 23% para todo el país, es decir que la capacidad del cultivo para obtener cocaína ha aumentado independientemente del área sembrada, al pasar de 6,5 kg/ha en 2016 a 7,9 kg/ha en el 2020. Además, UNODC (2021) identificó que los laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína ahora son de mayor tamaño y son más eficientes en la conversión y uso de sustancias químicas.

En segundo lugar, aunque la pandemia del COVID-19 afectó el mercado de los derivados de la coca al bajar los precios de la pasta, por un lado, y al generar una escasez de compradores de hoja de coca, por el otro, este mercado se recuperó al finalizar el año. Los compradores aprovecharon los precios bajos entre julio y septiembre del 2020, y llevaron así a la estabilización del mercado en diciembre del mismo año (UNODC-SIMCI, 2021). Sin embargo, el impacto real de la pandemia se evidencia en la consolidación de la presencia de grupos armados en los territorios afectados por cultivos de coca, que, según información de la Defensoría del Pueblo, llevó a que se fortaleciera el control territorial de las facciones disidentes de las antes FARC-EP y de grupos dedicados expresamente a la generación de rentas ilegales, destacándose la influencia de cárteles mexicanos como los de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación (Defensoría citado en la UNODC 2021). Este aspecto de contexto podría afectar la implementación del A.F. de forma directa, debido a que genera riesgos de seguridad para las comunidades que habitan estos territorios y, además, genera riesgos específicos para las personas que adelantan labores de sustitución o erradicación en los municipios afectados, retrasando y obstaculizando compromisos de implementación.

En tercer lugar, como lo ha mencionado la ST en ocasiones anteriores, se identifica el deterioro en las condiciones de seguridad como uno de los mayores retos y obstáculos para la implementación del A.F. Como lo menciona la Procuraduría (2021), se evidencia un incremento en el riesgo para el liderazgo social y de defensa de los derechos humanos, así como para las personas en proceso de reincorporación y sus familiares. De acuerdo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de 2016 a junio 2021, han sido víctimas de homicidio 500 líderes y lideresas, al igual que defensores y defensoras de Derechos Humanos (438 hombres, 55 mujeres y 7 LGBTI).

En el primer semestre de 2021, se han registrado: (i) homicidios contra líderes y lideresas y defensores y defensoras de Derechos Humanos, 118 casos (PGN, 2021); (ii) masacres u homicidios colectivos, 17 casos que han dejado 81 víctimas, cifra que no deja de ser preocupante, pero representa una reducción del 108% comparada con el mismo periodo de año 2020 (Ministerio de Defensa, 2021); (iii) eventos de desplazamiento forzado masivo, 97 casos que han afectado a 14.208 familias y a cerca de 41.999 personas, lo cual representa un incremento del 111% en relación con los 46 eventos registrados en el mismo periodo de 2020 (Defensoría del Pueblo, 2021).

Por otra parte, sigue siendo preocupante la persistencia de afectaciones a la población por el uso indiscriminado de artefactos explosivos y minas antipersonales,

pese a que después de la firma del A.F. las víctimas por este tipo de artefactos disminuyeron. De enero a julio de 2021, se han registrado 84 víctimas, de las cuales, 53 fueron civiles y 31 miembros de la Fuerza Pública. En particular, llama la atención el incremento de víctimas de pueblos étnicos (15 pertenecientes a pueblos indígenas y 6 de comunidades afrocolombianas), finalmente.

Por último y, en cuarto lugar, otro elemento de contexto a tener en cuenta es el inicio del Plan Nacional de Vacunación para atender la crisis generada por el Covid-19, y que a la fecha, ya ha aplicado 38.442.061 dosis (Presidencia de la República, 2021). El inicio del Plan y la culminación de algunas medidas preventivas estrictas como el aislamiento obligatorio y el cierre de fronteras nacionales, representan hechos de contexto favorables para retomar las acciones del PNIS que se habían estancado por la pandemia debido a “las dificultades para que lleguen los insumos a los municipios y la ausencia de funcionarios en terreno” (Lopera, 2020).

2. Análisis temático

2.1 Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

2.1.1 Eventos prioritarios

- Arranca el Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA en ocho municipios: Cumaribo, Vichada; Barrancominas, Guainía; Rosas, y Piamonte, Cauca; Dagua, Bolívar y El Dovio en Valle del Cauca e Ipiales, en Nariño.
- El 4 de abril de 2021 se adoptó la Resolución para la transversalización del enfoque de género en el PNIS.

169

2.1.2 Análisis

1. Sobre la reglamentación y puesta en marcha del PNIS

En cumplimiento del A.F. (4.1) que incluye la reglamentación y puesta en marcha del PNIS, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 896 del 2017 por medio del cual crea el PNIS. Posteriormente y en cumplimiento con lo establecido en este compromiso, expidió el Decreto 362 del 22 de febrero de 2018, por el cual reglamentó el “funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS”. Este compromiso estaría finalizado en correspondencia con lo establecido en el A.F.

II. Sobre la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito

Cobertura alcanzada del PNIS

En cumplimiento al A.F. (4.1.3.2), el cual especifica que “con el fin de formalizar el compromiso y decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales”, el balance tras 5 años de implementación es el siguiente:

Desde la puesta en marcha del PNIS (2017) hasta el 31 de diciembre de 2020, a nivel nacional se suscribieron 107 Acuerdos Colectivos de sustitución (CPEC, 2019). En cuanto al número de familias vinculadas en estos acuerdos, existe disparidad en las cifras: el anterior Gobierno (2014-2018) reportó que eran 130.203 familias las que se vincularon a través de acuerdos colectivos, mientras que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación -CPEC-, reportó en 2019 que el número era de 215.244 familias. En paralelo y tal como lo registró esta ST en su quinto informe de verificación, desde noviembre de 2018 y como decisión del nuevo gobierno (2019-2022) no se vincularon nuevas familias mediante acuerdos colectivos de sustitución.

En cuanto a los acuerdos individuales, a 31 de diciembre de 2020 han sido vinculadas aproximadamente 99.097 familias al programa, lo que significa un avance en el cumplimiento de este compromiso. Sin embargo, esta cifra representa el 76,1% de las familias vinculadas por acuerdos colectivos según las cifras reportadas por el anterior gobierno (130.203), pero representaría el 46% según las cifras de la CPEC (215.244). La disparidad en las cifras representa una dificultad para identificar el número real de familias con acuerdos colectivos que se encuentran sin los acuerdos individuales, que como registró esta ST, no se celebran desde el 14 de febrero de 2019.

En este sentido, aunque el Plan Nacional de Desarrollo —PND— establece como meta finalizar los procesos de sustitución voluntaria para el 100% de las familias adscritas al PNIS, no se especifica si ese 100% hace referencia a las familias vinculadas por acuerdos individuales o al total de familias vinculadas por acuerdos colectivos. En caso de que no se considere finalizar la firma de acuerdos individuales para las familias que expresaron su voluntad de sustituir a través de los acuerdos colectivos, esto representaría un incumplimiento del compromiso establecido en el A.F. (4.1.3.2); aún más, si con estas mismas familias se procede a erradicación forzosa, puesto que esta solo es permitida cuando “(...) haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor” o en el caso que no haya acuerdos con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, pág.107).

Por otro lado, uno de los factores que limita el PNIS y que ha sido alertado por esta ST, es el de la suspensión de familias en el programa. La ST registró información de familias suspendidas por primera vez en el 2018, y entre los motivos de las suspensiones, se mencionaban inconsistencias en documentos, información incompleta y errores de clasificación. Sin embargo, las razones específicas no fueron claras hasta el 2019 cuando el Gobierno Nacional avanzó en la estandarización de procesos y en un protocolo que define los términos de la suspensión: (i) incumplimiento de requisitos o compromisos; (ii) el tipo de actividad por el cual el usuario se vinculó, no corresponde; (iii) doble vinculación; (iv) levantamiento parcial de cultivos; (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019); (v) irregularidades en la documentación; (vi) incumplimiento de la condición de verificación del SISBEN (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Las decisiones administrativas sobre la definición jurídica de las familias vinculadas al PNIS en relación con su permanencia, suspensión o cesación definitiva de los beneficios del Programa, se definió a partir de los lineamientos que dispuso la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos —DSCI— y de los formularios de vinculación individual de los beneficiarios (Procuraduría, 2021). Los estados son: i) activos, ii) suspendidos, iii) retirados, iv) en ingreso. De acuerdo con estas categorías y según información de la DSCI, al 31 de marzo de 2021, del total de los núcleos familiares vinculados (99.097), el 80% se encontraban activos, los 10% retirados, el 6% en ingreso y el 4% restante en estado de suspensión.

Ahora bien, entre marzo de 2020 y marzo de 2021, el número de familias activas se incrementó en un 11%; las retiradas o excluidas también aumentaron en 11%; se redujo la cifra de suspendidas en un 59%; y las que están pendientes de ingreso al programa, disminuyeron en 41%. En términos generales, hubo un avance significativo en la situación de las familias suspendidas y las que estaban pendientes por ingresar.

Este resultado puede ser el reflejo de que la DSCI en la vigencia 2020, a través de la Circular No. 3 del 11 de febrero de 2020, implementó un plan de choque para definir la situación jurídica de las familias suspendidas, medida que aunque se toma dos años después del inicio de las suspensiones (Procuraduría, 2021), representa para la ST un avance en el marco del programa. El objetivo principal, era resolver la situación del 100% de las familias suspendidas (8.700 a la fecha de inicio del plan), sin embargo, a marzo de 2021, continuaban en este estado 3.600 beneficiarios, una cifra alta, que como ya se mencionó, limita el alcance del PNIS y genera dificultades operativas. Las razones principales de suspensión de estas 3.600 familias son:

Tabla 1: Causas principales de suspensión de las familias del PNIS a marzo de 2021.

Causal de suspensión	Porcentaje de familias suspendidas (%)
Incumplimientos de los beneficiarios en las actividades requeridas por el Programa	29%
Incumplimientos de los requisitos exigidos en los formularios de vinculación individual	17,9%
Incumplimientos de requisitos administrativos	12,6%
Multiafiliaciones de acuerdo al cruce con la información del SISBEN	9,6%
La entidad verificadora del levantamiento del cultivo ilícito no ha podido ingresar a los territorios o las zonas donde se ubican los lotes no se encuentran focalizadas	9,6%
Otras	21%

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz de la Procuraduría General de la Nación.

Según lo anterior, la principal razón de suspensión es el incumplimiento de participación en las actividades requeridas del programa, por parte de los beneficiarios del PNIS. Ahora bien, esto no supone un incumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte de las familias vinculadas, como sí lo sería la “vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito” (A.F. 4.1.3.2), sino una dificultad operativa que sí afectará el impacto total del programa.

Preocupa a la ST que las razones por las que el 12,6% de familias aún están suspendidas, son dificultades administrativas; además hay un 9,6% de familias suspendidas por factores externos, como el hecho de que las entidades verificadoras no han podido ingresar a los territorios o estos no se encuentran focalizados para la verificación. En este último caso, y de no resolverse prontamente la situación de estas familias, se estarían incumpliendo los compromisos de los acuerdos individuales creados por el A.F. (4.1.3.2), poniendo en riesgo de vulnerabilidad económica a las familias que firmaron y que ya levantaron los cultivos. Finalmente, es de resaltar que dentro de las otras razones hay un 6,1% de suspensiones por incumplimiento en el levantamiento de los cultivos ilícitos.

En relación con los retiros definitivos del PNIS, al 31 de marzo de 2021 se reportan 10.248 casos. El 70% de las familias se encuentran en retiro por:

Tabla 2. Causales actuales de retiro de las familias del PNIS a marzo de 2021

Causal de suspensión	Porcentaje de familias suspendidas (%)
Baja densidad de los cultivos de uso ilícito en los lotes postulados	21,3%
Las familias no fueron acreditadas por las Asambleas Comunitarias o reconocidas por las Juntas de Acción Comunal	16,9%
Incumplimientos por parte de los beneficiarios en la participación de las actividades requeridas	12,4%
Las familias que habían sido beneficiarias de otros programas de promoción a la sustitución de cultivos de uso ilícito implementados con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz	9,8%
Voluntariedad de las familias en retirarse del programa	9,8%

Fuente: Elaboración propia con base en el Tercer Informe al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz de la Procuraduría General de la Nación.

Llama la atención que la principal causal “Baja densidad de los cultivos de uso ilícito en los lotes postulados” no se encuentra dentro de los requisitos ni de las obligaciones señaladas en los formularios de vinculación individual al PNIS, por lo tanto, “...esta causal no se contempla como un incumplimiento a los requisitos u obligaciones asumidas por el beneficiario, sino que obedece a uno de los criterios de focalización del PNIS, antes de suscribir los acuerdos familiares de sustitución” (PGN, 2021, p. 353). También vale la pena mencionar, que solo el 9% de los retiros de familias, corresponden a incumplimientos en la obligación de levantamiento de la totalidad del cultivo.

Respecto a lo anterior, es importante traer a colación la decisión de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá (con radicado No. 11001310303820200012001 y de fecha 28 de abril de 2020) frente al amparo de los derechos al debido proceso administrativo y al mínimo vital de 12 familias vinculadas al PNIS del Putumayo. Estas familias, fueron excluidas del programa dado que, según la DSCI, no habían logrado demostrar caso fortuito o de fuerza mayor para no erradicar los cultivos de uso ilícito; esta decisión se sostuvo pese a que se aportaron las respectivas

certificaciones de las Juntas de Acción Comunal que demostraban que se había cumplido con la obligación de la erradicación voluntaria, sin embargo, no se tuvieron en cuenta por parte del ente verificador.

Como consecuencia, el Tribunal consideró que la cesación de los beneficios de estas familias las dejaba en situación de pobreza y vulnerabilidad, dado que su medio de subsistencia económica dependía de este cultivo, y recomendó que cuando se de apertura un procedimiento administrativo de retiro o suspensión se debe tener en cuenta el contexto de la zona y las particularidades de las familias. Así mismo, la decisión ordenó ajustar el Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias e incumplimientos de los núcleos familiares del PNIS de junio 2018. Sobre esta orden, la DSCI expidió la Resolución No. 24 de mayo 2020, por medio de la cual se incorpora un procedimiento previo antes de iniciar el trámite administrativo de activación, exclusión o suspensión en el programa, orientado a persuadir a las familias beneficiarias del PNIS a que den cumplimiento con las obligaciones de erradicación.

En conclusión, hay un avance significativo en el último año en la resolución de la situación jurídica de las familias suspendidas, al que contribuyó el plan de choque implementado por la DSCI en 2020. Al momento, la situación del 59% de las familias fue resuelta, pero continúan 3.600 familias suspendidas, algunas por razones administrativas o que se salen de su competencia. En el caso de exclusión o retiro, también hubo avances normativos para la implementación de protocolos antes de retirar a las familias del programa, no obstante, permanecen en retiro un porcentaje importante (21,3%) por “baja densidad de cultivos ilícitos”, lo cual no era un requisito para la vinculación al PNIS. La ST no tiene conocimiento acerca de si hay acciones para volver a vincular a las familias que fueron retiradas y quieran volver, como tampoco tiene información de si los cultivos de estas familias fueron designados para erradicación forzada.

Cronogramas, metas e indicadores del PNIS

En materia del cumplimiento del A.F. (4.1.3.6) relacionado con los cronogramas, metas e indicadores del PNIS, el Gobierno fijó como meta inicial sustituir de manera voluntaria 50 mil hectáreas en el primer año de implementación del PNIS. Esta meta, según cifras reportadas por las mismas familias del PNIS, se cumplió en un 98,6% durante el tiempo establecido (un año) y después no se tiene registro de si se completó el 100%.

Desde su cuarto informe de verificación (2018), la ST identificó dificultades para verificar el cumplimiento de este compromiso, debido a que el Gobierno dejó de

presentar públicamente la medición de las hectáreas erradicadas voluntariamente reportadas por las familias inscritas al PNIS, y desde entonces, únicamente se presentan las cifras de UNODC. Actualmente, esta es la única fuente de verificación de las hectáreas sustituidas voluntariamente.

En cuanto a los indicadores del PNIS, tras cinco años de implementación, UNODC presenta los siguientes resultados: a 31 de diciembre de 2020 se verificaron 38.370 hectáreas de cultivos ilícitos pertenecientes a 57.210 familias inscritas al programa, lo que evidencia erradicación voluntaria en 37.693 hectáreas y la permanencia de 676 hectáreas, para un cumplimiento del 98% por parte de las familias. Además, UNODC validó la erradicación de 5.374 hectáreas de forma asistida por parte de la Fuerza Pública en territorios focalizados por el PNIS y, en otras formas de erradicación voluntaria, se han verificado 644 hectáreas. De forma que, en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 43.711 hectáreas de cultivos ilícitos.

Por otro lado, en cuanto a las metas, el Gobierno de Iván Duque en cumplimiento del A.F. (4.1.3.6) incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo -PND- para el cuatrienio 2018-2022, la meta de sustituir 50.000 hectáreas a través del programa de sustitución voluntaria, partiendo de una línea base de 33.000 hectáreas ya sustituidas, por lo que la meta efectiva para el cuatrienio es de 17.000 ha. Esta cifra contrasta con la meta de erradicación forzada definida en el PND que es de 280.000 ha para el cuatrienio, 143.094 excluida la línea base, evidenciado el énfasis de este Gobierno en la erradicación forzosa. Según la información reportada en Sinergia el avance del PND en estos indicadores es de 65,8% para sustitución voluntaria mediante acuerdos de sustitución y de 96,7% en erradicación forzosa por la fuerza pública.

En relación con las metas anuales, a continuación, se presentan las establecidas al inicio del cuatrienio por el Gobierno Nacional:

- Para el año 2019, el Gobierno planeó erradicar 20.000 ha de manera voluntaria dentro del programa de sustitución. Esta cifra supera la meta del cuatrienio establecida por el PND sin la línea de base.
- Para el año 2020 y 2021, no se conoce información acerca de que el Gobierno haya establecido una meta de erradicación voluntaria, más allá que las consignadas en el PND.

Por otro lado, en materia del cumplimiento del A.F. (4.1.3.6) que refiere a los cronogramas, metas e indicadores del PNIS, el Gobierno Nacional anunció que la meta de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito para el 2021 se mantiene en

130 mil hectáreas, que fue lo que se logró erradicar en 2020 (MinDefensa, 2020). Por último, no se anunció la meta a erradicar por sustitución voluntaria.

Participación de las FARC

En materia del compromiso asumido por las FARC de participar en el PNIS y en los procesos de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1), el Gobierno Nacional informó en 2017, que dicho compromiso lo había cumplido esa organización con la participación de 4 delegados de las FARC a nivel nacional, 14 a nivel departamental, y aproximadamente 60 a nivel municipal. Además, en 2018 la ST registró que se encontraban participando 55 excombatientes de las FARC en labores para promover el programa de sustitución voluntaria en antiguos territorios donde hacían presencia, labor que incluía la socialización del programa, la conformación de instancias de dirección del PNIS y el acompañamiento en los pagos del programa de Asistencia Inmediata -PAI-. (Reunión de la ST con delegados FARC del PNIS, 2018).

La participación de los excombatientes de las FARC en la promoción del PNIS, también representó un avance en el cumplimiento del compromiso de “promover los acuerdos de sustitución, motivar a las comunidades y generar confianza para participar en los procesos de construcción conjunta de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución” (A.F. 4.1.5). Esta participación, además, promueve un canal de comunicación directo entre el Gobierno Nacional, la fuerza pública, los excombatientes de las FARC y las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito.

No obstante, esta ST registró dificultades en la participación de los excombatientes de las FARC desde agosto de 2018 y una suspensión casi total de avances desde el final de ese año. La participación en labores de implementación de compromisos del A.F. (4) disminuyó entre un 80% y 90% y uno de los motivos principales de la reducción corresponde a la falta de recursos destinados al auxilio económico de los excombatientes. Estas ayudas estaban garantizadas hasta diciembre de 2018, sin embargo, fueron disminuyendo desde octubre de ese año hasta ser suspendidas en su totalidad en 2019 (Reunión con componente FARC de PNIS).

La ST no registra información adicional durante los tres años siguientes que sustente la participación de los excombatientes en estas labores. La falta de recursos destinados al componente FARC del PNIS, supone un menor cumplimiento del A.F. (4.1), y limita las labores de los excombatientes en materia de apoyo a la implementación de la sustitución de cultivos de uso ilícito, lo que representa un

estancamiento en este compromiso que inicialmente estaba en cumplimiento por parte de los excombatientes y el Gobierno.

En cuanto a las otras estrategias de sustitución de cultivos que no son PNIS, como “hecho a la medida” creada en el 2020, tampoco es claro cuál sería la participación de los excombatientes de las FARC en esta nueva estrategia. No es claro si esto puede ser leído como un incumplimiento del A.F. (4.1), debido a que este menciona la participación de las FARC en los procesos de sustitución, pero no especifica si es únicamente en los creados por el A.F.

Priorización PDET (alta densidad de cultivos y población, y con tratamiento penal diferencial)

En cumplimiento con el compromiso del A.F. (4.1.3.3), se priorizaron 170 municipios que se encuentran agrupados en 16 subregiones en diferentes zonas del país. Desde la firma del acuerdo de paz, el 60% de estos municipios han registrado disminución en el área de cultivos de coca, y el 40% restante han presentado aumento (UNODC, 2021)

En cuanto a los enfoques territoriales que el A.F. especifica que deben tener los programas de sustitución del PNIS, la ST registra que se priorizaron ocho municipios que no son PDET para empezar con los PISDA, lo que esta ST ve como acierto dado que en los PDET ya han ejecutado proyectos para las familias que sustituyeron a través del PNIS. En los municipios priorizados para el PISDA (Barrancominas, Guainía; Cumaribo, Vichada; Dagua, Bolívar; El Dovio, Valle del Cauca; Ipiales, Nariño; Piamonte y Rosas, Cauca), se consolidaron 1.444 iniciativas: 205 en temas de sostenibilidad y recuperación ambiental; 745 en obras de infraestructura rápida; 111 dentro del plan de formalización de la propiedad; y 383 como planes para zonas apartadas y con baja concentración de población.

A parte de la priorización PDET y territorial, no se ha podido cumplir la priorización de las zonas con cultivadores acogidos por el tratamiento penal diferencial (A.F. 4.1.3.4) dado que este último compromiso se encuentra con retraso y no se ha cumplido.

Zonas apartadas y con poca población, Obras de infraestructura social de ejecución rápida

Aparte de las 383 iniciativas para zonas apartadas y con baja concentración de población identificados en los ocho municipios donde inició el PISDA, la ST no registra programas que contengan medidas especiales para zonas apartadas y con poca población. Esto llama la atención ya que, según el A.F. (4.1.3.6), deben tener

enfoques diferenciales de los programas de sustitución para brindar nuevas oportunidades de empleo relacionadas con transporte fluvial, programas de recuperación ambiental, protección de bosques y fauna, y demás. El anterior es uno de los compromisos cruciales pendiente por cumplir, en tanto que promueve la reducción de la brecha económica y social entre las zonas rurales y urbanas del país.

Estrategia de comunicación y promoción del PNIS

Desde agosto de 2018, como lo mencionó esta ST en su sexto informe de verificación (2019), no se han presentado nuevos avances en la implementación de este compromiso, lo que va en línea con el cambio de gobierno y su decisión de no firmar nuevos acuerdos colectivos de sustitución, por lo que no serían necesarias las jornadas de socialización y promoción. En total, fueron registradas 1.081 jornadas masivas de socialización del PNIS, principalmente en los departamentos con mayores extensiones de cultivos de coca (UNODC, 2018).

III. Formalización de la propiedad, Economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y crédito)

El A.F. (1.1.3) establece los beneficiarios/as del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y crédito especial 103, así mismo, el decreto 902 de 2017 amplía el universo a todas las personas nacionales para acceso a tierra o formalización; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren, para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final. Cabe recordar que para 2017, el 60% de las personas que ejercían actividades agropecuarias, lo hacían en tierras de una manera informal (DANE, 2011, citado en MinAgricultura, 2017).

En lo referente al compromiso del PNIS de “promover el acceso a la tierra para hombres y mujeres y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito por medio de la formalización de predios” (A.F. 4.1.3.6,d), la ANT reporta que, hasta el 31 de marzo de 2021, se han formalizado 80.013,8 hectáreas que benefician a 2.382 familias vinculadas al PNIS con acuerdos individuales de sustitución. Del total del área de tierra formalizada a familias del PNIS, el 91% (73.430,86 Ha) corresponde a procesos de formalización que se efectuaron en años anteriores al A.F., pero la constancia de su registro no había sido cargada en el aplicativo de Sinergia del DNP. El 7,2% (5.728,93 Ha) del área, hace parte de la formalización de predios baldíos a campesinos del PNIS en los años de implementación del Acuerdo de Paz, el 0,7% (560,97 Ha) pertenece a procesos de adjudicación de subsidios de acceso a tierras que financian hasta el 100% de la

compra de predios rurales, y un 0,4% (293,1 Ha) se relaciona con los resultados en materia de formalización de predios privados (PGN, 2021).

En línea con este compromiso (A.F. 4.1.3.6,d), la ANT creó el programa “Formalizar para Sustituir” en 2016, para la formalización de la pequeña propiedad, y el desarrollo de los proyectos productivos en zonas vulnerables a la presencia de cultivos, con la titulación de terrenos baldíos o privados (FIP, 2018). Este programa cumple con la vocación del acuerdo en los principios de regularización de la propiedad, democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. De 2017-2020, se identificaron 33.558 familias inscritas al PNIS que pueden ingresar al programa “Formalizar para Sustituir”, de las cuales, ya se están beneficiando 4.103 con Atención Técnica Integral, Proyecto Productivo y labores diseñadas por ANT para la suscripción de Contratos de Derecho de Uso (Información obtenida por comunicación directa por CPEC, 2021).

La ST resalta que esta estrategia de formalización fue adoptada como modelo alternativo de sustitución voluntaria por la DSCI a través de la resolución 29 de 2020 de la Agencia de Renovación del Territorio —ART—. Por otra parte, la ST destaca la articulación entre la DSCI, la ANT y el Fondo Colombia en Paz, para la firma y ejecución de un convenio firmado en abril 2020, el cual beneficiaría con esta estrategia a 1.500 familias del PNIS aproximadamente, en los municipios de Tumaco (Nariño), Argelia (Cauca), Puerto Asís (Putumayo) y Tibú (Norte de Santander). No obstante, la ST no cuenta con información para conocer el estado de la estrategia en estos municipios priorizados por el convenio.

Por otra parte, la ANT reporta que “se han entregado 290 títulos de predios privados rurales a campesinos y campesinas, que si bien no hacen parte de la población objeto de atención del PNIS, se trata de formalizaciones que se han hecho a familias en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito” (PGN, 2021, p. 371). Respecto a este logro la ST alerta que, dado que el promedio del área formalizada de los 290 títulos entregados es de 4,5 ha por núcleo familiar, se corre el riesgo de contribuir al fraccionamiento económico de la propiedad del suelo rural, porque el área formalizada es insuficiente para generar los recursos económicos necesarios para el sustento. Este aspecto, limita el desarrollo de iniciativas productivas con vocación agropecuaria, de desarrollo alternativo, para las familias que deciden dar el tránsito a las economías lícitas (PGN, 2021), lo que finalmente, pone en riesgo los avances alcanzados hasta el momento en el compromiso del A.F. (4.1).

En cuanto a producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral, el PMI establece varias estrategias en consonancia con el A.F.: Estrategia de economía solidaria y cooperativa; estrategia de asistencia

integral e innovación tecnológica (Ley de innovación agropecuaria); estrategia de capital semilla (recursos para beneficiarios de distribución de tierras); estrategia de acceso con financiamiento (líneas de crédito blandas y subsidiadas para economía campesina); estrategia de aseguramiento y normalización de cartera; Estrategia de mercadeo; estrategia de erradicación del trabajo infantil; Estrategia de protección social rural; estrategia de formalización y empleo rural (incluye rutas para mujeres y para personas en discapacidad). De estas, solo se conoce el estado de implementación en los apartados de Ley de innovación agropecuaria (100%), acceso al financiamiento (100%), normalización de la cartera (100%) y empleo rural (36%), según el avance reportado en SIPO. Además, la ART-DSCI está trabajando en un documento de lineamientos técnicos y metodológicos para comercialización dirigido a los beneficiarios de los programas de sustitución, lo que contribuye al cumplimiento de la estrategia de mercadeo y a la de economía solidaria y cooperativa (Información obtenida por comunicación directa por CPEC, 2021).

IV. Tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores

Respecto a este compromiso A.F. (4.1.3.4), la ST concluye que hay un incumplimiento y un enorme retraso que pone en inseguridad jurídica a los cultivadores y retrasa la implementación de otros compromisos del A.F., como por ejemplo, las iniciativas de sustitución en las zonas priorizadas por el criterio de que “los cultivadores se han acogido al tratamiento penal diferencial”. En definitiva, es un incumplimiento del A.F., pues este proyecto debía implementarse en el primer año de implementación del acuerdo., ya que corresponde a una prioridad normativa estipulada en el A.F. (6.1.9) y al momento, transcurridos cinco años de la implementación, no se ha cumplido. Los siguientes han sido los trámites para cumplir con este compromiso, que sin embargo, han terminado archivados: El 24 octubre de 2017 el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley número 13 de 2017, que fue archivado por el Congreso debido a la culminación de la vigencia del procedimiento legislativo especial para la paz.

El Gobierno Nacional, encabezado por el Ministerio de Justicia, presentó un segundo proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores el 20 de marzo de 2018, este también fue archivado en el Congreso al término de la última legislatura del cuatrienio 2014-2018. Luego, el Ministerio de Justicia presentó un tercer proyecto (Proyecto de ley S-065 de 2018) el 31 de julio de 2018, el cual fue acumulado con el Proyecto de Ley S-104, presentado por la bancada del partido FARC el 23 de agosto de 2018, para ser tramitados de manera conjunta.

Al respecto, el Proyecto del Ministerio de Justicia cobija únicamente a los cultivadores con extensiones de cultivos menores a 1,78 ha de coca, 84 metros cuadrados de cannabis, o 0,34 ha de amapola, mientras que el Proyecto de las FARC no limita esta extensión, sino que faculta al PNIS y a las asambleas comunitarias, como los responsables de identificar estos cultivadores, teniendo en cuenta las características específicas de cada territorio. Actualmente, sigue en trámite el Proyecto de Ley S-039 de 2019 presentado por el Partido FARC (hoy Partido Comunes), y ya fue solicitado a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto. Sin embargo, el Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto jurídico inconveniente y desfavorable para dar trámite legislativo, pues “la propuesta resulta contraria a la política contra las drogas del Estado colombiano al extender el tratamiento penal diferenciado más allá de lo dispuesto en el Punto 4.1.3.4 del acuerdo de paz” (Secretaría General del Senado, 2020, p. 32).

En el primer trimestre de 2020 se desarrolló una mesa de trabajo interna para discutir y analizar los avances de la iniciativa legislativa y se determinó que, en vista de que aún no se cuenta con la normatividad vigente que permita aplicar el tratamiento penal diferenciado, no es posible dar cuenta del avance de esta meta según el SIIPO. Además, entre marzo y junio de 2020, se adelantaron gestiones de articulación con la Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización para acordar qué línea se debía seguir a través del proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado. En ese sentido, “se realizaron ajustes sobre tres tipos de beneficiarios (personas vinculadas al PNIS, personas no vinculadas al PNIS con vinculación a un proceso penal, y personas no vinculadas al PNIS sin vinculación alguna a una investigación penal)”. El 8 de marzo de 2021 se realizó la primera sesión de trabajo para el ajuste de la iniciativa legislativa, la cual fue modificada por el Ministerio de Justicia y enviada a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación para su revisión.

IV. Sustitución en los Parques Nacionales Naturales y en zonas de manejo especial

En cuanto al área sembrada con coca en Parques Nacionales Naturales –PNN–, de las 59 áreas protegidas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 12 permanecían con afectación por coca en el 2020, dos menos que en el 2019. No obstante, el área con coca en estas zonas aumentó un 6% con respecto a 2019, pasando de 6.785 ha a 7.214 ha (UNODC, 2021). Los PNN concentran el 5% del total nacional de cultivos de coca.

A diferencia de lo reportado en el 2019 por la UNODC, en los PNN Serranía de los Churumbelos Auka Wasi y en la Sierra Nevada de Santa Marta, no se identificó presencia de cultivos de coca, acompañando a El Tuparro y Plantas Medicinales Orito Ingi Ande, que fueron reportados sin coca en el 2019 y permanecen así en el 2020. Este aspecto representa un avance en el cumplimiento del A.F (4.1).

El 71% del área sembrada con coca en PNN se concentra en tan solo cuatro áreas protegidas: Catatumbo-Barí, Paramillo, Nukak y Sierra de la Macarena. De las cuatro, tres presentan incremento en 2020, excepto Sierra de la Macarena, que redujo su área en un 9%; Paramillo presentó un incremento del 37% y Catatumbo-Barí de 17%, permaneciendo como el área protegida con mayor afectación por coca (UNODC, 2021).

182

Respecto al compromiso del PNIS de (4.1.4) “solucionar el problema de la presencia de cultivos en parques nacionales naturales” desde el inicio de la implementación del A.F se han restaurado 29,2 hectáreas, lo que representa el 4,1% de todas las hectáreas priorizadas (715,3 hectáreas). Como lo reportó esta ST, en marzo de 2017 se firmó el “Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS” entre la DSCI y 13 personas que tenían cultivos de coca al interior del Santuario de Flora y Plantas Medicinales Orito Ingi Ande.

Durante el primer semestre de 2019, se elaboró la “Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, para que los operadores de PNIS realicen la asistencia técnica a las familias que suscribieron acuerdos. Se realizó en el primer trimestre de 2020 el respectivo seguimiento y verificación del estado de las 29 hectáreas restauradas, y que siguen abandonadas y se encuentran en proceso de regeneración natural. No obstante, el indicador asociado a este compromiso presenta retrasos en su implementación; no se han realizado procesos de recuperación desde 2019, y no hay información disponible en el SIPO desde el segundo trimestre de 2020.

En el marco de la intervención en las áreas ambientalmente estratégicas como Reservas Forestales y PNN, se adelantó la firma de dos Convenios Marco, uno en abril de 2020 entre la DSCI y la Agencia Nacional de Tierras —ANT— y otro en marzo de 2021 con PNN, en los cuales se determinó priorizar la inversión destinada a “proyectos productivos” del PNIS, para familias que se ubicaran en áreas ambientalmente estratégicas que tuvieran las mayores restricciones en materia de uso, ocupación y tenencia. Estos recursos impulsarán la generación de acuerdos de restauración y conservación entre las familias PNIS y las autoridades ambientales, así como Contratos de Conservación Natural (Información obtenida por comunicación directa por CPEC, 2021).

Para hacer operativo lo anterior, la ART-DSCI a través del Fondo Colombia en Paz, abrió las Convocatorias 007 y 009 de las cuales se adjudicaron seis contratos que iniciaron operación en el segundo trimestre de 2021. Con la inversión se espera atender a 7.205 familias en áreas ambientalmente estratégicas, lo cual contribuirá al avance de este compromiso del A.F. (4.1.4).

Por otro lado, las zonas de amortiguación, que son de gran importancia para la biodiversidad por estar colindantes con los Parques Nacionales Naturales, alcanzaron cerca de 13.250 hectáreas sembradas en el 2020; Norte de Santander (5.794 ha), Cauca (4.481 ha) y Córdoba (1.839 ha) aportan el 50 % del total de las hectáreas sembradas. En conclusión, La coca sigue concentrándose en territorios con regulaciones especiales para su intervención, como resguardos indígenas, tierras de las comunidades negras y zonas de reserva forestal de la Ley Segunda. El 48% de los consejos comunitarios y el 20% de los resguardos indígenas, siguen estando afectados por los cultivos de coca, y Pro-Defensa del Río Tapaje, continúa siendo el consejo comunitario con mayor afectación.

IV. Sobre la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito

Erradicación manual

Tras cinco años de implementación del A.F., la ST identifica como dificultad que en la focalización del PNIS en las veredas con alta densidad de coca, pueden coincidir familias beneficiarias del PNIS, y áreas con cultivos de coca que no hacen parte del PNIS. Por esto, en el periodo entre 2016 y octubre de 2020, con base en información de la DSCI y MinDefensa, se identificó que el 73% (1.790) de las veredas con lotes del PNIS de familias activas con acuerdos de erradicación cumplidos (2.440 veredas), también registraron lotes con cultivos de coca que han sido objeto de operaciones de erradicación forzada (UNODC, 2021). La ST identifica este aspecto como un riesgo de seguridad para las familias PNIS que habitan en veredas donde

se realiza la erradicación forzada, bien sea manual o por el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT).

Asimismo, con base en información de la DSCI y MinDefensa con corte a octubre de 2020, la Procuraduría identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución que no fueron incluidas dentro de la focalización del PNIS; y de estas, 396 registraron operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019. Este aspecto, es considerado por la ST, como un incumplimiento al A.F. debido a que la erradicación manual es permitida “(..) siempre y cuando haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...)” (A.F. 4.1.3.2, p.107), lo cual va en contra de lo sucedido en estas 396 veredas donde las comunidades sí expresaron voluntad de sustituir a través de los acuerdos colectivos. Además, según los datos del Observatorio de Drogas de Colombia (2021), durante el 2020 hubo erradicación forzada en 51 de los 56 municipios que integran el PNIS.

Por otra parte, se observa que entre 2016 y 2020 aumentaron de sobremanera las hectáreas de coca erradicadas manualmente, al pasar de 17.642 hectáreas a nivel nacional en 2016 erradicadas por esta modalidad, a 130.147 en 2020 (Ministerio de Defensa, 2021).

En cuanto a las metas anuales de erradicación forzada, para el año 2019, se planeó erradicar 100.000 ha, de las cuales, 80.000 serían erradicadas de manera forzosa (El Tiempo, 2019). Esto significó un aumento del 42,8% en la meta con respecto a la del 2018 (70.000 hectáreas) consignada en el plan quinquenal 2018-2023, y que fue superada en más de 17 mil ha gracias a la aceleración en la erradicación forzosa tras el cambio de Gobierno. La meta del 2019 también fue superada en 1.000 ha, logrando erradicar 81.000 ha por esta modalidad en el año.

De manera general, durante el 2020, las acciones contra los cultivos de coca se concentraron principalmente en la erradicación forzosa, cumpliendo la meta del gobierno con la erradicación de 130.000 ha, lo que representa un avance de gran magnitud si se tiene en cuenta que, en 2019, se registró presencia de 154.475,65 ha de cultivos de uso ilícito en Colombia (UNODC, 2020c). Estos resultados representan un aumento del 38% en las hectáreas erradicadas por esta modalidad, pasando de 94.606 ha en 2019 a 130.147 ha. Sin embargo, la cifra se debe contrastar con el porcentaje de resiembra que para la erradicación forzosa es considerablemente alto; de hecho, el Gobierno ha señalado que “la resiembra en las zonas erradicadas se estima entre el 50% y el 67%” (Presidencia de la República, 2019).

Para el 2021, el Gobierno mantuvo la meta de erradicar forzosamente 130.000 ha (RCN Radio, 2021a). Al 28 de febrero de 2021, se habían erradicado 11.292 ha, un aumento del 65% con respecto al mismo periodo de 2020 (6.885 ha). Además, en enero del 2021, se erradicaron 3.045 ha en 30 de los 56 municipios PNIS (Observatorio de Drogas de Colombia, 2021).

Dentro de las nuevas estrategias para la erradicación forzosa, se encuentra “Erradicación con corazón” presentada por la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional en el año 2021. Es una iniciativa que “busca desarrollar operaciones de erradicación, generando el menor impacto en las comunidades cocaleras y brindando, a través de entidades comprometidas con alternativas de sustitución y transformación del territorio, la posibilidad de migrar a economías lícitas, sostenibles, sustentables y rentables” (UNODC, 2021, p.149).

Los municipios donde se ha puesto en marcha la iniciativa son: Puerto Asís, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón en Putumayo; Amalfi, Anorí, Cáceres, El Bagre y Nechí en Antioquia; Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare en Guaviare; Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré en Córdoba y Tumaco en Nariño.

Entre los principales logros del programa se pueden mencionar: (i) reducción del número de bloqueos y acciones violentas; (ii) reducción del personal policial lesionado; (iii) mayor compromiso por parte de los alcaldes; (iv) aumento de entidades vinculadas con la iniciativa; (v) motivación de cultivadores mediante la búsqueda de nuevas alternativas; (vi) credibilidad y confianza; y (vii) fortalecimiento de las relaciones entre comunidad y Fuerza Pública. No obstante, aún no se registran avances con respecto a la integralidad del programa, la mejora de las condiciones de vida de los cultivadores o el tránsito hacia economías lícitas, por lo que la ST no puede concluir si esta nueva política de erradicación es correspondiente con lo establecido en el A.F. Tampoco es de conocimiento de la ST si este programa se ejecuta en veredas donde se hayan suscrito acuerdos colectivos con las comunidades, en cuyo caso sería un incumplimiento a lo dispuesto en el A.F. (4.1.3.2).

Aspersión aérea con glifosato

El 12 de abril de 2021, el Gobierno expidió el Decreto 380 del 2021 “por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones”. El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato —PECIG—, se ejecutaría en seis núcleos conformados por 104 municipios en 14 departamentos.

Ahora bien, el Decreto que regula la aspersión aérea es solo uno de los requisitos que el Gobierno debe cumplir para reanudar la aspersión, y según el criterio de esta ST, será complicado que el PECIG comience antes de la culminación de este periodo presidencial. Por el lado positivo, el Decreto presenta los lineamientos y procedimientos previos a la ejecución del programa de erradicación y durante su ejecución, lo cual brinda garantías en cuanto a su reglamentación; sin embargo, el Decreto tiene vacíos en el programa que crea, los cuales podrían resultar en incumplimientos del A.F., como lo mencionó la ST en su noveno informe de verificación (2021):

- El Decreto podría incumplir con lo estipulado en el A.F. (4.1.3.2.), porque la erradicación forzada puede hacerse, siempre y cuando haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor (...) el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, p.107). Lo que establece el A.F. es la erradicación donde no haya acuerdos con las comunidades y el Decreto no excluye expresamente los territorios en donde las comunidades han manifestado su voluntad de sustituir, ya sea en el marco de los acuerdos colectivos del PNIS o de estrategias alternativas de sustitución.
- No contempla la posibilidad de avanzar en acuerdos con comunidades que no han ingresado al PNIS pero que sí quieren sustituir sus cultivos, y tampoco establece cómo demostrar que en los lugares donde se ejecute el programa, las comunidades no estuvieron dispuestas a sustituir. Finalmente, no contempla medidas que permitan la articulación del programa de erradicación por medio de la aspersión aérea con los actuales programas de sustitución.
- El Decreto podría incumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019 que afirma que el A.F. fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó (sic) la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta solo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que solo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato (A387-19 Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017., 2019, MS. Alberto Rojas).
- Aunque el Decreto excluye áreas protegidas y menciona que “el Consejo Nacional de Estupefacientes debe sujetarse al marco constitucional y legal vigente”, no hace explícita la exclusión de los territorios colectivos de

comunidades negras y los resguardos indígenas, hecho preocupante, pues “no tiene en cuenta que la mayoría de estas áreas son también ecosistemas estratégicos” (Vélez, 2021). Así mismo, si bien el Decreto establece que se adelantará un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas cuando la ejecución del programa sea susceptible de afectarles directamente, este no explica qué entiende por afectación. Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado que la aspersión aérea con glifosato genera afectaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, la salud, el medio ambiente, su cultura y tradición. En casos en los que puede haber afectaciones directas, se “debe proceder no solo con consulta, sino con consentimiento previo a la actividad” (Pereira & Cruz, 2020).

- Como lo señala Vélez (2021), el decreto se enfoca únicamente en atender las quejas que pueden darse después de la ejecución del programa, no de manera preventiva. Lo que podría ocasionar daños irreparables en salud, medio ambiente, seguridad alimentaria, entre otros.
- Aunque el Decreto contempla la participación de la ciudadanía antes, durante y después de la ejecución del programa, no detalla como se hará efectiva, lo que puede conducir a litigios relacionados con el cumplimiento de requisitos legales y constitucionales para la participación.

El concepto previo sobre riesgos a la salud ya fue entregado por el INS al Ministerio de Salud el pasado 20 de julio de 2020 y se dio a conocer en abril de 2021. “El informe presenta los índices de riesgo toxicológico con sus clasificaciones específicas, y analiza la morbilidad reportada en los municipios donde se ha utilizado el glifosato, sin embargo, no emite un concepto técnico sobre si se pueden o no realizar aspersiones aéreas con glifosato en consideración de tales riesgos y con qué medidas de mitigación” (ST, 2021, p.143). En contraparte, no se ha culminado el estudio de literatura científica que permita contar con una “evidencia objetiva y concluyente que demuestre la ausencia de daño para la salud y el medio ambiente” (A.387-19 Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017., 2019, MS. Alberto Rojas).

Al respecto, como se mencionó en el noveno informe de verificación (2021), la reanudación de la fumigación aérea con glifosato implica un aumento en el riesgo de seguridad asociado a las conflictividades sociales en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito; en particular, en los municipios en los que hay acuerdos colectivos de sustitución en el marco del PNIS, pues se trata de comunidades que han manifestado su voluntad de sustituir sus cultivos. Además, incrementa el riesgo de pérdida de confianza con el gobierno por parte de los campesinos vinculados al PNIS y comunidades que han manifestado su voluntad de sustituir.

V. Sobre las garantías y condiciones de seguridad

En cuanto al compromiso de garantizar las condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS (A.F. 4.1.3.1), como se mencionó en anteriores informes, la ST considera que, pese a los esfuerzos del Gobierno en la generación de condiciones de seguridad, tras cinco años de implementación no hay un cumplimiento en correspondencia total con el A.F. Aún persisten los riesgos de seguridad en los territorios donde el PNIS desarrolla sus labores de sustitución y erradicación, y los riesgos ocurren principalmente por factores de contexto, como las disputas entre grupos armados y grupos de crimen organizado.

En el caso de las labores de verificación del levantamiento de cultivos, UNODC registró que desde diciembre de 2017 a diciembre de 2020, se presentaron incidentes de seguridad en 25 municipios, ubicados en 9 de los 14 departamentos intervenidos. Estos incidentes están relacionados con amenazas a funcionarios, asesinatos de líderes comunitarios, paros armados por parte de grupos armados al margen de la ley, y otros que han impedido o generado retrasos en el proceso de monitoreo (UNODC, 2020).

El A.F. (4.1.3.1) hace explícito que:

en adición a la generación de condiciones para la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población y para el desarrollo integral, la sostenibilidad del PNIS y el cumplimiento de sus objetivos requieren, al mismo tiempo, la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades (p.106).

Como ha mencionado la ST en anteriores informes de verificación, las medidas implementadas en materia de seguridad en las zonas donde se desarrollan la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, no son suficientes para garantizar las condiciones de seguridad, y dar cumplimiento efectivo del A.F. En sus análisis, una de las organizaciones que compone la ST, CERAC, ha encontrado una correlación estrecha entre hechos violentos que afectan la seguridad regionalmente y la presencia de disputas entre grupos de crimen organizado del tráfico de narcóticos. Tras el primer año de implementación del A.F., donde se experimentaron condiciones favorables para la implementación, hubo un cambio de contexto en las condiciones para la sustitución y la erradicación que, a nivel general, se considera de mayor inseguridad (CERAC, 2018). De acuerdo con MinDefensa, los delitos

contra la seguridad pública como el terrorismo, voladura de oleoductos y acciones subversivas aumentaron en zonas con presencia de cultivos de coca después del 2018.

La falta de garantías de seguridad en los territorios donde se desarrolla el PNIS, además de ser un riesgo de seguridad directo para la población, también es un riesgo para la estabilidad en la implementación del Punto 4 del A.F., en tanto que afecta directamente el avance en la sustitución de los cultivos en el cumplimiento de las actividades necesarias y, además, supone una falta de incentivos para que los beneficiarios se mantengan en el programa (ST, 2018). La ST registra este enorme riesgo desde su primer informe de implementación publicado en febrero de 2018.

La ST resalta como el avance más importante para el cumplimiento de este compromiso, la aprobación del Plan de articulación de acciones en seguridad para liderazgos que apoyan el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cuya formulación había iniciado en 2019. Este plan fue aprobado en diciembre de 2020 y en él se establecen 16 acciones distribuidas en cinco ejes: i) Articulación de la oferta interinstitucional, con cinco acciones; ii) Enfoque de mujer, con tres acciones afirmativas; iii) Prevención, con cuatro acciones; iv) Apoyo y seguimiento a la judicialización efectiva y a las medidas de protección, con tres acciones; y v) Acciones y medidas novedosas, con una acción. No obstante, con corte a marzo de 2021, no se había llevado a cabo la socialización del Plan aprobado con gobernadores y alcaldes, pero sí se han adelantado sesiones de trabajo con MinInterior (PGN, 2021).

La ST resalta la importancia de lo mencionado por la Procuraduría (2021), acerca de la necesidad de implementar estrategias integrales de seguridad en los municipios PNIS, que intensifiquen la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico que representan una amenaza para los líderes de sustitución y para la sostenibilidad del Programa.

Otro aspecto que afecta las condiciones de seguridad, tanto para los campesinos como para los miembros de la fuerza pública, son las alteraciones de orden público, tales como las movilizaciones campesinas por las labores de erradicación forzada, que muchas veces terminan en represión violenta, afectando la seguridad de quienes participan, así como las tensiones y enfrentamientos entre campesinos cultivadores y la fuerza pública (ST, 2021). Al respecto, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, registró 95 incidentes entre campesinos y fuerza pública entre 2016 y 2020, en el marco de labores de erradicación forzada,

51 casos ocurrieron en lo corrido del 2020. Los incidentes dejaron al menos un herido en el 19% de los casos y una persona muerta en el 6% de los casos (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2020). Por su parte, Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Antioquia, concentran el 76% de los incidentes; además, 69 de los 95 incidentes registrados se presentaron en municipios que hacen parte del PNIS.

En cuanto a la vulnerabilidad, se encontró que el 58% de los municipios priorizados para la implementación del acuerdo de paz, que presentan cultivos de coca, registran niveles altos de vulnerabilidad municipal. Los dos componentes que tienen mayor peso en la medida son: las condiciones de seguridad en el territorio y las condiciones biofísicas y de proximidad a otros municipios afectados por cultivos de coca y por extracción ilícita de oro (UNODC, 2021).

Por otra parte, la presencia de cultivos de coca en el territorio genera rentas ilegales, que en ocasiones son utilizadas por las organizaciones criminales para acumular poder económico y político, aumentando el riesgo de corrupción en el territorio (UNODC, 2021). “Al comparar el volumen de recursos públicos que ejecutan los municipios PDET con los provenientes de los cultivos de coca (...), se encuentra que el narcotráfico cuenta con por lo menos el doble de los recursos que tiene el gobierno local, en el caso de las subregiones Putumayo y Catatumbo. La región Pacífico y frontera nariñense enfrenta una situación similar, aunque menos intensa (los recursos del narcotráfico equivalen allí a 1,6 veces los recursos públicos municipales)” (UNODC, 2021, p.155).

III. Sobre los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA.

Construcción participativa de los PISDA

Respecto al compromiso de la construcción efectiva de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA—, la ST registró los primeros avances en este compromiso hasta el año 2020. La ST resalta que el PMI estableció como fecha de construcción de los mismos de 2017-2019, por lo que, la construcción tardía de los Planes sí generó retrasos en el cumplimiento de otros compromisos vitales del Punto 4. Específicamente el retraso impidió avanzar en compromisos transversales del A.F., y que no cuentan con programas específicos para verificar su cumplimiento, como lo son la priorización de mujeres en el desarrollo de los PISDA, y las consideraciones ambientales que deben tener los proyectos de sustitución. Este retraso y de no acelerarse la

implementación, es considerado por la ST como riesgo para la sostenibilidad del PNIS.

Al momento, el Gobierno Nacional, a través de la DSCI, ha adelantado la elaboración y cierre de los 48 documentos PISDA en los municipios de coincidencia PNIS – PDET, no obstante, no han comenzado a implementarse. Por otra parte, gracias a la integración del PNIS a la ART, se elaboraron los PISDA en ocho municipios PNIS que no son PDET (UNODC, 2021) y ya comenzaron su implementación, estos municipios son: Rosas y Piamonte en Cauca, Ipiales en Nariño, Bolívar, Dagua y El Dovio en Valle del Cauca, Cumaribo en Vichada y Barrancominas en Guainía. A diciembre de 2020 se habían realizado en estos municipios: (i) jornadas de socialización de los documentos, y (ii) asambleas comunitarias para la identificación de oportunidades, necesidades y prioridades, por lo que estos documentos según el criterio de la ST se realizaron bajo una metodología participativa tal y como lo establece el A.F. (4.1.3.5).

En línea con la construcción de los PISDA para los 48 municipios con coincidencia PDET, la ruta metodológica para la construcción de los PDET incluyó la identificación de 812 iniciativas marcadas con etiqueta de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como parte del PISDA. A diciembre de 2020, 209 de estas iniciativas se encontraban con ruta de implementación activada a través de la asociación de un proyecto, convenio o gestión. Además, en las subregiones PDET con coincidencia PNIS donde se han realizado las jornadas de validación y firma de Hoja de Ruta Única, han participado efectivamente 29 delegados del PNIS: Catatumbo (4 delegados), Sur de Bolívar (3 delegados), Putumayo (18 delegados) y Sur de Córdoba (4 delegados).

Sobre la atención inmediata a familias y comunidades

El Plan de Atención Inmediata -PAI- para los cultivadores que se vinculen al PNIS (A.F. 4.1.3.6) cuenta con dos componentes: el PAI familiar, que incluye los incentivos económicos que el Gobierno da a las familias por las actividades de sustitución voluntaria de cultivos y de generación de proyectos productivos; y el PAI comunitario, orientado a solucionar necesidades específicas de las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, dependiendo de la condición de los territorios.

- PAI familiar:

Los avances en este compromiso en los primeros años se concentraron en los componentes de asistencia alimentaria inmediata y en proyectos de seguridad alimentaria y autosostenimiento, mientras que la asistencia técnica para proyectos productivos se aceleró en el cuarto año de implementación.

Al 31 de enero de 2021, según información reportada por la (CPEC, 2021a) estos son los avances en todos los componentes del PAI familiar para cultivadores y no cultivadores (82.240 familias).

Tabla 3: avance en el PAI familiar

Componentes del PAI Familiar	#Familias beneficiadas abril 2021	Recursos comprometidos (miles de millones)
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias recibiendo pago	75.818	\$93,8
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	66.223	
Asistencia técnica integral	70.792	\$93,8
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	59.940	\$134,3
Proyectos productivos en elaboración y concertación	8.838	\$93,6
Atención con proyectos productivos	6.800	
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	5.701	5.680

Fuente: elaboración propia con datos de CPEC (2021b) de abril.

Frente a la Asistencia Alimentaria Inmediata -AAI- (A.F. 4.1.3.6), este sigue siendo el componente con mayores avances en todo el periodo de implementación. Según lo reportado por la CEPEC (2021), 66.223 familias ya han recibido la totalidad de los pagos, por lo que resta completar los pagos para las 9.595 familias que ya han recibido al menos un pago. Según esta información, el 92,2% de las familias inscritas al PNIS fueron beneficiadas con AAI. La ST registró durante los cinco años de implementación, periodos de retrasos en el desembolso de esta asistencia alimentaria, sobre todo, cuando se iniciaron los desembolsos en 2017.

A pesar de estos avances, la UNODC (2020) estimó que el 91% de las familias PNIS de todos los hogares presentaba algún nivel de inseguridad alimentaria, y el 12,6% presentaba inseguridad alimentaria severa.

En cuanto al compromiso de proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria (A.F. 4.1.3.6) a través de las huertas caseras, tras cinco años de implementación “se han suscrito 51 memorandos de acuerdo para la adquisición de bienes e insumos para estos proyectos” (CPEC, 2021, p.11). Al momento, son beneficiarios de estos proyectos 65.830 familias de 55 municipios en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Córdoba, Guainía, Arauca, Vichada, Bolívar, Cauca, y Valle del Cauca. La Procuraduría (2020b) señaló una serie de dificultades que han tenido las familias en la implementación del proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria y que se mantienen según lo indagado por la ST: (i) la comercialización de los productos; (ii) los sobrecostos de los insumos recibidos; (iii) retrasos en la obtención de registros sanitarios; (iv) transporte de materiales e insumos.

Por otra parte, se tiene que 70.792 familias han sido beneficiarias de la Asistencia técnica Integral en 56 municipios y 14 departamentos. No obstante, los avances en los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria y en la Asistencia Técnica Integral, no se han reflejado en avances en los proyectos productivos, puesto que el número de familias con implementación de estos proyectos sigue siendo bajo (5.516). Esto representa para la ST un riesgo para la seguridad económica y alimentaria de las familias vinculadas al PNIS, ya que el AAI es solo por un año y una vez culminen los pagos, las familias necesitan una actividad permanente como medio de subsistencia. El retraso en los proyectos productivos también puede generar incentivos para la resiembra o para que las familias vuelvan a transitar a otras economías ilícitas.

En cuanto al componente del PAI dirigido a la población recolectora en relación con los proyectos productivos de ciclo corto “opciones de empleo temporal para los recolectores y recolectoras [de cultivos de uso ilícito] asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral -RRI-” (A.F. 4.1.3.6, p.113) se registra que:

Hasta diciembre de 2020, se habían empleado temporalmente a 5.701 recolectores para realizar obras de mejoramiento ambiental y de infraestructura comunitaria, como arreglo de carreteras, huertas escolares, caminos veredales, mantenimiento de escuelas y centros comunitarios, entre otros (UNODC, 2021). Esta inclusión de los recolectores también representa avances en los compromisos de generación de opciones laborales, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, proyectos de protección ambiental y obras de infraestructura social y de ejecución rápida (A.F. 4.1.3.6 p.113-114). Así mismo, está garantizando la

vinculación de estos gestores al Sistema General de Seguridad Social durante la vigencia de los contratos. Ahora, respecto a los procesos de reconversión laboral, los recolectores iniciaron cursos de formación técnica a través del SENA, para el desarrollo de nuevas competencias laborales y capacidades para el desempeño de nuevos oficios que demande el mercado laboral local (UNODC, 2021).

En cuanto al compromiso de “promoción de actividades económicas artesanales, industriales y de servicios, especialmente las que generen valor agregado a lo que produzcan las comunidades” (A.F. 4.1.3.6), los avances encontrados por esta ST, tras los cinco años de implementación, fueron mínimos y presentaron retrasos temporales debido a que su implementación debió iniciar en 2017, según el PMI. En diciembre de 2020, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley 143/2020C – 350/2020S que contribuye al impulso en la implementación de este compromiso, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales” (Ley 2071 de 2020); siendo el único avance hasta la fecha, conocido por la ST.

- **PAI comunitario**

La ST no registró avances en los primeros tres años de implementación del A.F. en el marco del compromiso del PAI comunitario que 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. 4.1.3.6, pp. 113-114).

Al respecto, el no avance en estos compromisos (A.F. 4.1.3.6) durante los tres primeros años de implementación representó un retraso en el cumplimiento del A.F. debido a que éste es un pilar del Punto 4, cuya implementación mejora las condiciones sociales y económicas de los habitantes de estos municipios de manera integral y paralela a la sustitución de cultivos. Posteriormente a los tres años, se registraron los siguientes avances en los indicadores del PMI asociados:

- Indicador D.276 “Las brigadas de salud en territorios afectados por los cultivos de uso ilícito”, que terminaba en 2019, presenta un estado de implementación del 100%. No obstante, como lo ha alertado la Procuraduría desde su Segundo informe al Congreso (2020), este avance no se debe al

despliegue de brigadas de salud en los territorios donde se implementa el PNIS, sino a que en febrero de 2019, MinSalud no había recibido solicitudes por parte de la DSCI. La ST resalta la recomendación hecha por la Procuraduría de poner en marcha una estrategia conjunta entre estas dos entidades (MinSalud-DSCI) y alerta sobre la respuesta del Ministerio de Salud que reitera que la planeación y desarrollo de las brigadas, corresponde a las entidades territoriales; mientras que la DSCI informó estar adelantando acciones regionales para que las entidades territoriales socialicen el cronograma de ejecución en las instancias del PNIS.

- Indicador D.277 “Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito”, con corte a septiembre de 2020, el 45% (35.034 de 77.223) de los niños registrados en el sistema en la zona rural de los municipios donde se firmaron acuerdos colectivos, contaban con seis o más atenciones priorizadas.
- Indicador D. 284 “Política Integral para el adulto mayor implementada” no cuenta con ficha técnica en el SIPO, por lo que no es posible para la ST saber si se está cumpliendo su implementación.
- Indicador D. 284 “Cobertura del Servicio Público de Empleo -SPE- en zonas rurales con acuerdos de sustitución, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, el Servicio Público de Empleo ha prestado servicio de gestión y colocación a toda la población que se ha acercado en búsqueda de oportunidades laborales en 12 municipios PNIS de 33 municipios priorizados para este compromiso, lo que muestra un cumplimiento de 36,6% en el indicador.

Asimismo, se han identificado las mujeres beneficiarias del PNIS en los municipios priorizados que cuentan con una mayor facilidad de cobertura de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo, con el fin de empezar a impactar de forma positiva la empleabilidad femenina de estos municipios. Los principales logros alcanzados son (i) la creación del protocolo de atención no presencial y virtual, para que las mujeres puedan acceder de manera continua y gratuita a todos los servicios de gestión y colocación de empleo (ii) la elaboración del folleto de auto registro en SISE, el cual permite que las mujeres cuenten con un paso a paso para registrarse de manera sencilla.

Respecto al compromiso del PAI relacionado con la recuperación y adecuación de suelos, mitigación de daños ambientales y recuperación de bosques (A.F. 4.1.3.6), la ST no tiene conocimiento de avances que den cuenta de acciones específicas

desarrolladas en el cumplimiento de este compromiso. Esta misma situación la identifica la ST para los compromisos de guarderías infantiles rurales, el programa de dotación de comedores escolares, subsidios, créditos y mercadeo, dirigidos a municipios donde se implementa el PNIS y de los cuales no se conocen avances específicos.

Enfoque de género del PNIS

En cuanto a la participación de las mujeres en el PNIS, como lo establece el A.F. (4.1.2.), la ST registra que tras cuatro años de implementación del programa, con corte al 31 de diciembre de 2020, el 63,6% de los titulares de las familias beneficiarias son hombres mientras que el 36,4% son mujeres.

La ST alerta que aparte de las cifras sobre el acceso a los beneficios del programa, desagregadas por familias con jefatura femenina o donde las mujeres son las titulares, no hay información acerca de que en los cuatro años de implementación del programa, hayan existido acciones específicas para la transversalización del enfoque de género en el PNIS. Respecto a esto, la ST registró el primer avance en 2021, cuando por medio de la resolución 009 del 5 de abril de 2021 la DSCI adoptó el Protocolo de Género del PNIS. Este avance sin duda es importante para adoptar medidas de género efectivas en el programa, no obstante, pasados cuatro años de implementación del programa, la ST advierte que su alcance podría ser limitado, por lo que sería importante extender este protocolo a las nuevas estrategias de sustitución de cultivos. Sin embargo, la ART aseguro que teniendo en cuenta el momento en el que se encuentra actualmente el PNIS, el Protocolo también incluye los elementos necesarios para reevaluar la intervención en materia de género de los componentes del PNIS que se encuentran en etapa de finalización, y al mismo tiempo, identificar los ajustes operativos y estratégicos para avanzar hacia el cierre de brechas de género.

Más específicamente, el contenido del protocolo incluye: (i) el contexto normativo e institucional del enfoque de género del PNIS; (ii) componentes para la atención de comunidades especialmente afectadas por los cultivos ilícitos; (iii) acciones transversales para contribuir a la reducción de las brechas de género presentes en la ruralidad. Dentro de estas últimas acciones se destacan: identificar los horarios más convenientes para garantizar la participación de las mujeres; facilitar el transporte y las condiciones de desplazamiento a las Instancias de participación del PNIS; gestionar la socialización de rutas y mecanismos e instrumentos para atención, protección y acceso a la justicia en casos de violencia basada en género; promover espacios de cuidado comunitario con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar acompañados con estrategias que ayuden a reducir las barreras de las

mujeres relacionadas con las actividades contempladas en la economía del cuidado.

Por otra parte, a la fecha la ST no tiene conocimiento de acciones que se hayan realizado o que se estén llevando a cabo para cumplir con el compromiso del A.F. (4.1.2) sobre la investigación y análisis del papel de la mujer en los cultivos ilícitos.

2.1.3 Conclusión

Los avances y logros tras cinco años de implementación del A.F., referentes a los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades, se concentran en: los compromisos relacionados con el cumplimiento del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias PNIS; la generación de oportunidades laborales para recolectores; el PAI familiar del cual son beneficiarios los cultivadores; y la resolución de la situación jurídica de gran parte de las familias que se encontraban suspendidas o retiradas del programa.

Para preservar lo alcanzado hasta el momento en materia de sustitución, la ST resalta la importancia de superar los retrasos registrados en los compromisos del PAI comunitario que comenzaron con un rezago de tres años y no tienen avances significativos hasta el momento. También es importante culminar la totalidad de los compromisos del PAI familiar, acelerando la elaboración de los proyectos productivos y de autosostenimiento para evitar que al cese de los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata, las familias queden en vulnerabilidad de ingresos y consideren la resiembra. Por otro lado, la ST identifica la necesidad de acelerar la implementación de los PISDA, los cuales se formularon tres años después de la firma del Acuerdo Final y solo han comenzado su implementación en ocho municipios de 52 que conforman el PNIS.

Además, persisten los riesgos de seguridad en los municipios PNIS, lo que a criterio de esta ST, obstaculiza las labores de sustitución y verificación de los cultivos, pues pone en riesgo la vida de los involucrados con el PNIS. Además de este aspecto, el retraso en la verificación del levantamiento de los cultivos puede poner en situación de inseguridad económica y alimentaria a las familias inscritas, ya que algunos de los beneficios del PNIS dependen de la verificación del levantamiento. Otro retraso que la ST identifica como un riesgo porque pone en inseguridad jurídica a quienes se han acogido al PNIS, es el del tratamiento penal diferenciado para cultivadores, que a la fecha no se ha establecido a pesar de los diversos esfuerzos legales que se han tramitado. También es prioritario para la ST que se transversalice el enfoque de género del PNIS ya que el protocolo para hacerlo fue desarrollado hasta el 2021

(cuatro años después del comienzo del PNIS), por lo que el alcance a esta fecha puede ser reducido.

2.2 Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

2.2.1 Eventos prioritarios

- El pasado 20 de abril de 2021 la Comisión Primera del Senado aprobó en primer debate un proyecto de ley que establece un marco regulatorio para la producción y distribución de la hoja de coca y sus derivados en Colombia. Esta iniciativa busca que el Estado maneje, la compra de la hoja de coca, su producción y la distribución de sus derivados como la cocaína.
- El 30 de junio de 2021 culminó el proceso de revisión por parte entidades y personas expertas, del documento de orientaciones para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género y población LGBTI.

2.2.2 Análisis

El A.F. (4.2) busca atender el problema del consumo de drogas ilícitas por medio de la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1), un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), una revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3), planes de acción participativos (A.F. 4.2.1.4), evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (A.F. 4.2.1.5), y generación de conocimiento en materia de la misma (A.F. 4.2.1.6).

De los 14 indicadores del PMI que se refieren a este tema, solo 11 cuentan actualmente con ficha técnica en el SIPO; cuatro tienen un indicador con cumplimiento del 100%; y seis cuentan con algún grado de avance.

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. En consecuencia, la creación de 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), fueron avances a destacar, en la medida en que disponen de acciones para la prevención del consumo de drogas y el tratamiento integral de consumidores con uso problemático de drogas.

Como la ST ya lo ha mencionado en sus anteriores informes, estos avances en términos de política pública, si bien no se han hecho como desarrollo del A.F.,

guardan coherencia con este y representan un cumplimiento del compromiso sobre “revisión y ajuste participativo de la política pública” (A.F. 4.2.1.3). 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). A pesar de que la política guarda coherencia parcial con lo establecido en el A.F. y se expidió en los tiempos dispuestos en el PMI, no tiene ficha técnica en SIPO que permita dar seguimiento y la ST identificó que la expedición de la política no es suficiente para cumplir con lo estipulado en el A.F. para este compromiso debido a que no incluye focalización según grupos de edad, sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica, además, para su realización no fue creada la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas y personas consumidoras, como lo establece el A.F.

Respecto al compromiso de la “reformulación participativa de la política frente al consumo enfocada en la promoción en salud, prevención y superación del consumo, así como en la mitigación de riesgos y daños”. (A.F. 4.2.1.3, P. 117). En octubre de 2018, el Gobierno Nacional presentó la Política Nacional de Salud Mental, orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas, sirviendo como precedente para la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas lanzada en 2019.

El diseño de las políticas mencionadas, a criterio de la ST, representa un avance en el cumplimiento de los compromisos asociados al A.F. (4.2), sin embargo, a criterio de la ST no representa el cumplimiento de estos compromisos (como si lo reporta el SIPO), debido a que no guarda correspondencia total con lo establecido en el A.F. Asimismo, como avance para el compromiso el pasado 20 de abril de 2021, la Comisión Primera del Senado aprobó en primer debate un proyecto de ley que establece un marco regulatorio para la producción y distribución de la hoja de coca y sus derivados en Colombia (El Espectador, 2021). Esta iniciativa busca que el Estado maneje la compra de la hoja de coca, su producción y la distribución de derivados; actualmente la ley se encuentra en espera para el debate en comisión.

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 SIPO que permita su seguimiento. No

obstante, cabe resaltar que en 2019, en un intento por cumplir con este compromiso, fue presentado en el Congreso de la República el Proyecto de Ley (S.083/19) para crear el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, sin embargo, este fue archivado y así se encuentra a la fecha.

En cuanto al compromiso de los Planes de acción departamentales y municipales, frente al consumo de drogas, el indicador relacionado con “departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (A.F. 4.2.1.4), que se encuentra en el SIPO presenta un avance del 53,8% e informó que: durante el segundo trimestre de 2021, se realizó asistencia técnica a las 37 entidades territoriales de salud (departamentos y distritos) en el proceso para la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas Territoriales.

Respecto al compromiso de “prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras” (A.F. 4.2.1.4) el indicador asociado D.G.6 “Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” presenta un avance reducido (9,46%). Durante 2020, 7 entidades departamentales implementaron estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género. También se elaboró un documento de orientaciones para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género e inclusión de población LGBTI, cuyo proceso de revisión culminó el 30 de junio de 2021. Sin embargo, el documento aún está en espera del visto bueno por parte del Viceministerio de Salud para surtir el proceso a consulta pública, realizar los ajustes pertinentes, y finalmente publicar el acto administrativo. La ST identifica un retraso de más de dos años en el cumplimiento de este compromiso que debía culminar en el 2018 según el PMI.

Por otro lado, se realizó en 2019 la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas que contó con enfoque de género e inclusión de la población LGBTI. Esta encuesta que hizo parte del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas adelantado por el Observatorio de Drogas de Colombia y el DANE que buscaba cumplir con el compromiso de generación de conocimiento en materia de consumo (4.2.1.6) y en 2021 se registraron las primeras labores de socialización de este estudio. No obstante, el estudio no incluye todas las disposiciones del A.F. en cuanto a generar conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas (A.F. 4.2.1.6), es solo uno de los compromisos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el A.F. respecto a este tema, por lo que la ST resalta que tras cinco años de

implementación no se conocen avances de “análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, sintéticas y naturales, que permitan identificar y contextualizar la problemática, riesgos, vulnerabilidades, tendencias, consecuencias y nuevas dinámicas de consumo de drogas ilícitas”, o de los “mecanismos de difusión de la información sobre el consumo de drogas ilícitas considerando los diferentes públicos de interés” (A.F, p. 19).

Atendiendo a lo establecido en el (A.F 4.2.1.5) “Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo, el indicador D.4355 asociado a este compromiso “Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento” con avance del 33,3%, reporta que: “se avanzó en la estructuración de una matriz en la que se definieron los indicadores que van a ser cargados en la plataforma PISIS”. Esta plataforma es utilizada para el intercambio de información del Sistema Integral de Información de la Protección Social, para realizar el seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactiva, no obstante, esta acción no guarda relación con lo establecido en el A.F. ya que este establece la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación que “contará con instancias participativas de seguimiento y evaluación a nivel municipal y departamental, integradas por las autoridades, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas, organizaciones sociales, expertos y expertas, personas consumidoras , entre otros” (A.F., p. 123) y la ST no tiene conocimiento de que se hayan creado estas instancias.

2.2.3 Conclusión

Los principales logros y 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) y la puesta en marcha de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.), que se implementaron a través de las siguientes acciones: (i) se creó la Política Nacional de Salud Mental (2018), orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas; y (ii) se creó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019). No obstante, la ST identificó que la expedición de las políticas no son avances suficientes para cumplir con lo estipulado en el A.F. para este compromiso debido a que no incluyeron algunos aspectos como la focalización y la instancia nacional, como lo establece el A.F.

Para preservar lo alcanzado hasta el momento y garantizar que el enfoque integral de atención al consumidor en los términos del A.F., es prioritario para la ST que se avance en los siguientes compromisos rezagados: primero, prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras (A.F. 4.2.1.4), aprobando el documento de lineamientos para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género y LGBTI, que tiene más de dos años de retraso en su formulación según el PMI; y segundo, fortalecer el seguimiento a las acciones territoriales que se realicen en el marco de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Por último, la ST ve como un riesgo para la sostenibilidad de los avances y para el completo desarrollo de la implementación de este subtema, que a la fecha no se conozcan avances respecto a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas. 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.

2.3 Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

2.3.1 Eventos prioritarios

- Por primera vez, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Política Criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal. Entre los objetivos del Plan se encuentran: i) “promover la alternatividad penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva”; ii) generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal; y iii) establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad”.
- Los gobiernos de Colombia, El Salvador y Costa Rica lanzaron la Estrategia Subregional para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización.
- La vicepresidenta y Canciller Martha Lucía Ramírez señaló que el “narcotráfico, que es un tema poco tocado en el Consejo de Seguridad, [es el principal problema] en la implementación del Acuerdo de Paz”, ante ese organismo.

2.3.2 Análisis

El A.F. dispuso medidas para dar solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos por medio de “políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3, p. 120) y que permitan desarticular las organizaciones criminales. Los compromisos específicos que dispone el A.F. para dar solución al problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas, consisten en: (i) una estrategia de política criminal paralela a la estrategia de lucha contra la corrupción que permita la investigación, judicialización y sanción de los delitos relacionados (A.F. 4.3.1); (ii) una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (A.F. 4.3.2); (iii) el establecimiento de normas y mecanismos que permitan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras adoptar medidas de transparencia y control de insumos (A.F. 4.3.3); (iv) una estrategia de lucha contra la corrupción; y (v) una conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas.

En los cinco años de la implementación del A.F. se evidencia que de los 13 indicadores que contempla el PMI para el Punto de Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, 6 se encuentran con registro de cumplimiento del 100%, 4 tienen algún grado de avance, y 1 no reporta ningún nivel de cumplimiento. Además, 2 indicadores continúan sin ficha técnica para darle seguimiento en el SIPO.

I. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Judicialización efectiva

El PMI contempla tres indicadores relacionados con la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico, uno de los cuales no tiene ficha técnica en el SIPO. El primero de ellos, referente al “Plan nacional de política criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, implementado”, presenta los principales avances en el periodo que cubre este informe, al ser divulgado por el Consejo Superior de Política Criminal el pasado 22 de julio de 2021.

Este primer Plan incluye elementos que se encuentran en consonancia con lo dispuesto en el A.F. principalmente en tres de sus siete prioridades: i) disrupción del crimen organizado; ii) modernización de la acción estatal para combatir el crimen; y iii) lucha contra la captura del Estado y la corrupción. Además, incluye como enfoques transversales: i) la aproximación focalizada en contra del crimen

organizado para la transición a la paz (Ministerio de Justicia, 2021). La información sobre el Plan Nacional de Política Criminal será ampliada más adelante en la sección de “Estrategia de política criminal”.

Frente al subtema de Judicialización efectiva en los cinco años de la implementación del A.F., sobresale la sanción de la Ley 1908 del 19 de julio de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para la sujeción a la justicia”. Esta Ley, junto al Decreto Reglamentario 1455 de 2018 adopta medidas para fortalecer la judicialización y sometimiento de organizaciones criminales.

Además de este tipo de acciones, el Gobierno puso en marcha en agosto de 2018 el plan de choque “El que la hace la paga”, que incluye operaciones de control y prevención clasificadas en diez frentes de acción, de acuerdo a los diez delitos que más afectan la seguridad ciudadana (Policía Nacional, 2018). De éstos frentes, al menos cuatro están relacionados con el cumplimiento del A.F. (4.3): las operaciones realizadas contra las ‘zonas de miedo’, para dismantelar ‘ollas’ del microtráfico; el secuestro y la extorsión; objetivos de alto valor, finanzas criminales y contrabando; y las acciones contra el narcotráfico como la erradicación de cultivos ilícitos, destrucción de narcolaboratorios, incautación de cargamentos de droga y de insumos químicos y dismantelamiento de rutas, entre otros (Presidencia de la República, 2018). Desde 2019 la ST no encontró información de resultados puntuales de este Plan, pese a que en la segunda legislatura de 2021, fue radicado un proyecto de ley con el nombre “El que la hace la paga” que busca una reforma al Código Penal para ajustar la tipificación de delitos como hurto, abigeato, microtráfico y lesiones personales (El Tiempo, 2021a).

En cuanto al segundo de estos indicadores, “Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas” el SIIPO (2021) señala que el Ministerio de Justicia y el Derecho, avanzó en la elaboración del documento soporte de la formulación del proyecto de inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”. Así mismo, está pendiente para el segundo semestre de 2021 que se incluyan los ajustes finales al documento, una vez la estrategia sea validada con la Viceministra de Política Criminal y Justicia Restaurativa, y que igualmente se ajuste a lo dispuesto por el Decreto ley 898 de 2017, que dispone la “Unidad Especial de Investigación para el dismantelamiento 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”.

El indicador sobre el “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva”, a cargo de la Fiscalía, no cuenta con ficha técnica en el SIIPO, sin embargo, el Gobierno mantiene un enfoque reactivo frente a este tema, al poner en marcha el Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales, que trabajará en combatir “las estructuras del narcotráfico y las amenazas transnacionales ligadas a la explotación ilegal de minerales, al tráfico de especies y de personas” (Presidente de la República, 2021) de forma articulada con las entidades territoriales en las zonas más afectadas, como Norte de Santander, Nariño y Cauca (El Tiempo, 2021a). La ST resalta la importancia de fortalecer el enfoque de justicia, sobre todo a nivel territorial, fortaleciendo la institucionalidad requerida para dar cumplimiento efectivo a los procesos de judicialización y evitar que las capturas o denuncias relacionadas a las organizaciones criminales queden sin resolver.

Por otro lado, durante la implementación del A.F. han sido extraditadas 3.925 personas por delitos asociados al crimen organizado, lavado de activos y el narcotráfico, según datos de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, los principales países de destino son Estados Unidos y España (Datos Abiertos, 2021). Entre estas personas se encuentran los ex comandantes de las FARC Luis Eduardo Carvajal, alias ‘Rambo’; Jesús Hugo Berdugo Chávez, alias ‘Anyi’; y Martín Leonel Pérez Castro, alias ‘Richard’ autorizados previamente por la Sección de Revisión de la JEP.

La ST no registró avances en correspondencia con el A.F. frente al “fortalecimiento de la “ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (A.F., p. 121). Esto pese a que el país mantiene de manera constante espacios de diálogo y participación con otros países y fiscalías de América.

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

El PMI contempla tres indicadores relacionados con la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico, uno de los cuales no tiene ficha técnica en el SIPO, en materia del “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”. La ST resalta que este compromiso debía iniciar en 2017 según el PMI, sin embargo, no fue posible conocer si hay avances en este indicador.

Por otra parte, en cuanto a la “Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada” la ST conoció que a pesar de que en 2017 fue realizado un primer documento para cumplir con este compromiso y se realizaron diversos esfuerzos en los años siguientes para incorporar acciones de este documento, no fue hasta 2020 que se conocieron avances en el indicador, debido a que el anterior documento fue descartado y se formuló uno nuevo. El último documento se lanzó el 24 de marzo de 2020 e incluía las siguientes acciones: (i) diagnosticar la relación de la corrupción en la cadena de valor del narcotráfico y sus riesgos; (ii) formular lineamientos y recomendaciones dirigidos a las instituciones públicas que tengan bajo su responsabilidad el control del narcotráfico. La ST encontró que esta estrategia ya registra sus primeros avances mediante la realización de varias mesas de trabajo en corrido de 2021.

206

Respecto al indicador del “Mapeo del delito de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional”, el informe realizado en convenio con la Universidad del Rosario para el segundo trimestre del 2021 se encuentra en revisión final antes de ser aprobado por parte de la Oficina de Prensa del Ministerio de Justicia y del Derecho, para su respectiva y posterior divulgación. El SIPO reiteró que este informe investiga la cadena de valor con énfasis en el lavado de activos y plantea recomendaciones en consecuencia al A.F.

Por otro lado, el Gobierno Nacional reporta que realiza un “Día nacional Anti lavado de Activos”, sin embargo, esta acción no guarda correspondencia con lo establecido en el A.F. para cumplir con lo dispuesto en materia de realizar una “Campaña Nacional contra el lavado de activos” (A.F. 4.3.2.)” debido a que este establece que la campaña debe fomentar la participación y capacidad ciudadana para ejercer el control y fiscalización frente a la “corrupción asociada al lavado de activos” (A.F. p. 122). Este avance corresponde a una acción periódica que se realizaba desde antes del Acuerdo, más no a “una nueva campaña nacional”, por lo cual el avance de este compromiso es nulo.

Finalmente, frente a las iniciativas con otros Estados en materia de cooperación, sobresalen los acuerdos realizados por la Policía Antinarcoóticos con las agencias internacionales, principalmente con Argentina, Ecuador y Costa Rica, por medio de esfuerzos conjuntos y alertas tempranas en materia de interdicción de activos en el marco de la cadena del narcotráfico. Así mismo, el gobierno colombiano firmó en 2018 con Argentina, un acuerdo de cooperación para combatir el crimen organizado de forma conjunta, incluyendo la lucha contra el narcotráfico, el cual plantea principalmente el intercambio de información entre ambos países, y el ataque a los grupos de crimen organizado transnacionales.

Por otra parte, en los cinco años de la implementación del A.F., frente al “ajuste normativo y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas” (A.F. p, 121). se encuentran como principales avances normativos “(...) para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico” (4.3.2. 121. 65), la sanción de la Ley 1849 de 2017, que modificó el código de extinción de dominio. Los cambios que trajo esta ley suponen una agilización en los procesos de embargo a bienes adquiridos o utilizados para actividades ilícitas y una delimitación de la cobertura de esta extinción de dominio.

Control de Insumos

El PMI contempla tres indicadores relacionados con el control de insumos químicos: el primero, que se refiere a una “estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos”, que presenta un avance del 100%, según el SIIPO. El cumplimiento de este indicador según SIIPO se dio a través del diseño de la “Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas” hecha por el Ministerio de Justicia. La estrategia se ha venido implementando desde el 2018 a través de planes operativos anuales, de los cuales la ST destaca los siguientes avances: (i) se diseñó y socializó la estrategia de comercio exterior de sustancias químicas controladas con énfasis en importaciones, para impedir el desvío de insumos químicos controlados por contrabando técnico, abierto y transfronterizo; (ii) se adelantó el diseño del Sistema de Monitoreo Integral de Sustancias y Productos Químicos Controlados, que permitirá la identificación de actores vinculados al tráfico de sustancias químicas. Sin embargo, la ST advierte que esta estrategia corresponde de manera parcial con lo establecido en el A.F. respecto a este compromiso ya que aún está pendiente el diseño de “protocolos especiales que permitan identificar usos, frecuencias y lugares de la demanda por insumos” (A.F., p, 122).

Por otra parte, en el segundo trimestre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, elaboraron un estudio previo para la puesta en marcha de un convenio de “Cooperación técnica y económica para fortalecer la estructura institucional de vigilancia, control, fiscalización, interdicción y judicialización de sustancias químicas, drogas naturales, drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas en el marco del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos” (SIIPO, 2021). El anterior convenio se encuentra en proceso de aprobación por parte del Comité de Contratación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El segundo indicador se refiere a estudios y protocolos para identificar usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos; el SIIPO (2021) reporta que durante el segundo trimestre del 2021, se continuó con el despliegue del plan operativo anual. En consecuencia, se generaron 27 reportes de fiscalización administrativa y 37 oficios dirigidos a empresas vinculadas comercialmente a la población definida en el plan operativo anual.

El tercer indicador “acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados”, en el SIIPO (2021) reporta que durante el segundo trimestre del 2021, se realizaron cuatro reuniones de socialización de estos acuerdos con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Contecar S.A., la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura y la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena. Además, se firmó el acuerdo de cooperación voluntaria y no vinculante con la empresa Chemiworld SAS, Contecar SA, Sociedad Portuaria Regional de Cartagena SA y Quimpac de Colombia (Portal Portuario, 2021).

Respecto a la cooperación con otros Estados de la región frente al control de insumos para la producción de drogas, se resalta que en octubre de este año el gobierno de Colombia, El Salvador y Costa Rica lanzaron la Estrategia Subregional para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización. La estrategia “busca crear una red subregional con el fin de aumentar la cooperación y la comunicación [con las] las instituciones encargadas de los tres países” (Cancillería, 2021).

En materia legislativa del compromiso de establecer “normas y mecanismos que comprometan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras en la adopción de medidas de transparencia y de controles de uso final de insumos” (A.F. 4.3.3), el Gobierno expidió el Decreto 585 del 2 de abril de 2018, que fortalece procesos y procedimientos del control de sustancias químicas y consolida el marco

normativo completo para el fortalecimiento del modelo de control de sustancias. Si bien este es un avance normativo importante, la ST aún no conoce resultados materiales del mismo, que avancen significativamente en la adopción de estas medidas.

En los cinco años de la implementación del A.F. los principales avances acerca del control de insumos se centran en: (i) la suscripción y socialización de acuerdos voluntarios de cooperación entre el Gobierno y las empresas privadas para el intercambio de información sobre actividades inusuales o sospechosas en el manejo de sustancias y productos químicos controlados; (ii) el desarrollo del plan operativo de la Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos a la que se refiere el PMI; y (iii) el diseño de “la estrategia de cooperación voluntaria con el sector privado, gremios estratégicos o autoridades regionales” para controlar adecuadamente el uso final de insumos químicos.

Estrategia de política criminal

Entre los avances de implementación del A.F. en materia de lucha contra las organizaciones criminales tras cinco años de su firma se identifican varios avances asociados: un aumento sostenido en la incautación de cocaína al pasar de 362.415 kg incautados en 2016 a 505.683 kg en 2020 y en los nueve meses de 2021 ha aumentado 18% con respecto a 2020, registrando el mayor número de incautaciones de cocaína en los últimos diez años (Ministerio de Defensa 2021). Además el Ministerio reporta un incremento en la destrucción de la infraestructura de producción de drogas ilícitas por parte la fuerza pública, que pasó de 4.864 estructuras destruidas a 5.233 (ibíd.). No obstante, la ST encontró que el número de embarcaciones y aeronaves incautadas después del 2017 hasta 2021 ha disminuido 22%.

Plan Nacional de Política Criminal y el A.F.

El Consejo Superior de Política Criminal aprobó en julio de 2021 el Plan Nacional relacionado con este tema, que incluye los tres eslabones del ciclo y prioriza a partir de acciones y estrategias en el marco del A.F.:

- Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia.
 - Fortalecer sistemas de información para la disrupción de la acción criminal de las organizaciones criminales en los territorios, con las siguientes acciones centrales como formular una medición de la criminalidad; adecuada aplicación de los mecanismos de cooperación

- regional e internacional; y alinear la política criminal con las políticas de seguridad ciudadana y defensa nacional.
- Generar nuevos modelos de presencia institucional que permita la investigación en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso, para una efectiva judicialización, por medio de las siguientes acciones.
 - Actualizar disposiciones normativas que permitan una efectiva judicialización de la acción de organizaciones criminales.
 - Modernización de la acción estatal para combatir el crimen.
 - Potenciar el análisis y la administración de información en materia de política criminal.
 - Fortalecer las capacidades de investigación criminal y judicialización para el procesamiento de los delitos de más alto impacto en el país.
 - Análisis sobre posibles actualizaciones legislativas que brindan mejores herramientas para la investigación y judicialización de delitos de alto impacto.
 - Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.

2.3.3 Conclusión

A 5 años de la firma del A.F., la ST encontró que el principal logro para la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos es la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal que espera promover la alternatividad penal, como la disminución del uso de la detención preventiva y establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido con sus condenas. También se adelantó la formulación de un proyecto para el fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado.

La ST reconoce los avances en la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos con la participación del sector privado y que incluso tuvo incidencia internacional. Además de diversos esfuerzos internacionales como la Estrategia Subregional para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización.

Del mismo modo, la ST evidencia limitados avances en el establecimiento de los espacios de diálogo que el Gobierno debe promover en el marco de organizaciones regionales (OEA, UNASUR, CELAC), y nivel nacional y local, dispuestos en el mismo punto del A.F, reconociendo, a su vez, los retos que este compromiso puede

tener en materia de coordinación y tiempos de los canales diplomáticos que deben usarse para alcanzar avances en el marco de encuentros internacionales. La ST considera prioritario para continuar avanzando que el próximo Gobierno continúe la tarea de promoción y liderazgo contra el problema de drogas, y eventualmente inicie diálogos con otros países, para alcanzar compromisos a través de una política global antidrogas.

La ST destaca que en el último año la vicepresidenta y Canciller Martha Lucia Ramírez ha llevado a espacios multilaterales el discurso de que el “narcotráfico, que es un tema poco tocado en el Consejo de Seguridad, [es el principal problema] en la implementación del Acuerdo de Paz” (El Espectador, 2021). Además, la Canciller afirmó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la importancia de que “las FARC avancen en compromisos reales y contundentes para acabar con este flagelo, ayudando a identificar las rutas y quiénes fueron sus aliados en el negocio, cómo se mueven los recursos” (Ibíd.), no obstante, este no es un compromiso explícito del A.F., que establece que “Gobierno y las FARC-EP por diferentes medios (...) incluyendo el suministro de información en los términos en que se consigne en el Acuerdo Final y como parte del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La ST resalta que de contar con tal información detallada, se lograría dar impulso al cumplimiento para dar “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”.

2.4 Acción Integral contra las minas antipersonal

2.4.1 Eventos prioritarios

- La Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— acreditó a cinco soldados víctimas de minas antipersonal, en hechos ocurridos en el marco del caso 05 que prioriza los hechos sucedidos en el marco del conflicto armado en el norte del Cauca y el sur de Valle del Cauca (JEP, 2021). Para la Sala, “la utilización de minas antipersonal puede considerarse como un crimen de guerra, teniendo en cuenta la naturaleza indiscriminada de estas armas y su potencial de causar sufrimientos innecesarios, dentro del marco de métodos y medios de guerra prohibidos” (El Heraldo, 2021).
- Por primera vez la organización Humanicemos DH conformada por excombatientes de las FARC entregó 1.974 metros cuadrados desminados manualmente, en el resguardo indígena El Cedrito, de la comunidad Embera Chamí.

- En mayo de 2021, ex integrantes de la extinta guerrilla de las FARC proporcionaron información de minas para devolver un predio de 1.600 hectáreas a una comunidad indígena en la vereda La Alemania, en el corregimiento San José de las Herosas, en zona rural de Chaparral, Tolima (El Espectador, 2021b).
- El Comité Internacional de la Cruz Roja informó que entre enero y septiembre del 2021 se registraron 378 víctimas de artefactos explosivos, el 97% (366) de las víctimas totales en lo corrido del 2020. De las víctimas registradas, 207 corresponden a civiles, 30 de estas menores de edad (Radio Nacional de Colombia, 2021).

2.4.2 Análisis

La descontaminación del territorio de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones sin Explotar –MSE–, Municiones Usadas sin Explotar –MUSE– y Artefactos Explosivos Improvisados –AEI–, es fundamental para garantizar una exitosa implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y contribuir a la transformación estructural de los territorios. Ha de resaltarse que, 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.

En los cinco años de la implementación del A.F., se evidencia que el estado de avance de este tema presenta avances en correspondencia total con el A.F. y se mantiene dentro de los plazos establecidos, si se tiene en cuenta que los países miembros de la Convención de Ottawa aprobaron extender el plazo para la descontaminación de los territorios afectados por MAP y MUSE hasta el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, desde el segundo año de la implementación del A.F. se registra un sostenido aumento en los eventos por MAP en el país, principalmente en los departamentos de Antioquia, Meta, Nariño, Caquetá y Norte de Santander (Descontamina, 2021).

Víctimas de MAP y MUSE

Desde la firma del A.F. Descontamina Colombia ha reportado 2.438 eventos con MAP y MUSE en el país, en los cuales 64 personas murieron y 562 resultaron heridos. Estos eventos representan una reducción de más del doble en accidentes con este tipo de artefactos, del 78% en muertes y del 68% en heridos. Los departamentos con el mayor número de eventos registrados durante este periodo fueron Norte de Santander, Antioquia, Meta, Nariño, y Caquetá.

El Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, registró un aumento del 67% en el número de víctimas por MAP en el país durante el primer semestre de 2021, frente

al mismo periodo de 2020. Para el CICR, los departamentos de Cauca y Norte de Santander concentran el mayor número de víctimas por este tipo de hechos que se reportan en el país. Además, señaló que de los 69 municipios en los que ocurrieron esos incidentes, en 41 no se habían registrado en 2019 y han afectado principalmente al departamento del Chocó, sobre el corredor del Pacífico, con el 78 % de los casos. La Corporación Milvíctimas, además, señala que de 2020 a octubre de 2021, 233 militares han sido víctimas de minas antipersona, resultandos heridos 206 y muertos por estos hechos 33 uniformados. Esta Corporación manifestó su preocupación ante el evidente incremento de integrantes de la fuerza pública víctimas de estos artefactos, instalados principalmente por integrantes de grupos pos FARC y el ELN.

Según el registro de una de las organizaciones de la Secretaría Técnica, en los últimos cinco años se han reportado 393 víctimas de MAP y MUSE, en 362 eventos, lo que representa una reducción del 50% en eventos y del 47% en víctimas, frente a los cinco años anteriores (CERAC, 2021). Igualmente, durante el primer semestre de 2021 se observa una reducción tanto de eventos como de víctimas al registrado durante los seis primeros meses del año anterior, al pasar de 28 a 20 en eventos y de 64 a 52 en víctimas.

Los departamentos que concentran el mayor número de personas afectadas por eventos de MAP y MUSE después de la firma del A.F. son: Norte de Santander (93), Nariño (82), Antioquia (63), Valle del Cauca (33), Cauca (23) y Bolívar (20). Frente a los cinco años anteriores a la firma, los departamentos de Antioquia (116), Norte de Santander (91), y Nariño (89), se mantienen como las tres entidades con mayor reporte por este tipo de eventos en el país.

Además, se presenta una correlación geográfica entre los lugares en los que se realiza erradicación de cultivos de uso ilícito y en los que se presentan los incidentes de MAP/MUSE. El aumento de las labores de erradicación que se intensificaron desde enero de 2018 también coincide con el aumento de los incidentes, de hecho, según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, al menos el 47% de las víctimas de accidentes registrados en los cinco años de la implementación del A.F., fueron afectadas durante labores de erradicación de cultivos.

Avances en el desminado humanitario

Frente al desminado el 67% de los municipios del país están libres de MAP y MUSE (753 de los 1.122 municipios) según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. En estos 753 municipios habita el 70% de la población del país (35.306.160 personas) que hoy día no tienen exposición al riesgo de seguridad o riesgo humanitario asociado a MAP y MUSE. El 15% de los municipios del país están en intervención de descontaminación (167 municipios, en los que habitan 4.945.974 personas), pero no hay información desagregada que permita precisar el avance del desminado en los cinco años de la implementación del A.F.

Los departamentos que más concentran municipios en intervención son Antioquia (20), Cauca (14), Santander (14), Tolima (13), Huila (12) y Meta (12). El 18% de los municipios del país (202) 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.

Humanicemos DH

Frente al desminado por parte de las FARC, en 2020 fue acreditada Humanicemos DH, cooperativa de excombatientes para el desminado humanitario, después de que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las Naciones Unidas firman un convenio (Descontamina Colombia, 2020). Además, los primeros miembros de Humanicemos DH fueron certificados en 2020 y se dio el despliegue de los primeros equipos de Estudio No Técnico –ENT– de la organización en Montañita Caquetá. Hasta el momento, hay avances puntuales en la operacionalización de actividades de desminado en solo dos comunidades según las cifras de Descontamina.

En octubre de 2021 Humanicemos DH entregó 1.974 metros cuadrados desminados manualmente en el resguardo indígena El Cedrito, de la comunidad Embera Chamí. Esta entrega se da luego de que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI–, acordara tomar medidas para acelerar las labores de desminado humanitario con aporte del Componente FARC (CPEC, 2020)

Enfoque étnico y de género

El numeral 6.2.3 del A.F establece que el programa de desminado y limpieza de minas antipersonal se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, priorizando, además, el desminado en diez casos de comunidades étnicas. En relación a la afectación por minas antipersonal y municiones sin explotar, como fue mencionado por la ST, se mantiene la afectación de las poblaciones étnicas. En los cinco años de la implementación del A.F. se han registrado ochenta y seis víctimas de MAP y MUSE que pertenecen a grupos étnicos (treinta y tres afrodescendientes y cincuenta y tres indígenas). Las víctimas pertenecientes a poblaciones étnicas representan el 12% del total de víctimas registradas en este periodo (DAICMA, 2021). De hecho, la Organización Indígena de Antioquia ha señalado que “grupos armados estarían sembrando artefactos explosivos para mantener intimidados a los ancestros y así lograr el control de sus territorios para cometer sus ilícitos” (RCN Radio, 2021).

Con respecto a la priorización de los territorios étnicos para desminado y limpieza del territorio, de los siete municipios en donde se priorizaron los territorios étnicos, cuatro se encuentran en intervención (DAICMA, 2018), sin embargo, la ST no registra información sobre avances en el último trimestre en relación a los procesos de “concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas” (A.F 6.2.3.d). Esto es relevante dado un posible incumplimiento del indicador en el Plan Marco de Implementación -PMI-, en el cual a 2018 “en los territorios de los pueblos y comunidades étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente” (Plan Marco de Implementación, 2018, p.190).

2.4.3 Conclusión

Tras cinco años de la implementación del A.F. la ST reporta logros asociados a los avances significativos 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 entregó los primeros metros cuadrados desminados manualmente en el resguardo indígena El Cedrito, de la comunidad Embera Chamí.

Sin embargo, la ST evidencia como principal riesgo el aumento en el número de víctimas, la posible expansión de esta problemática a nuevos territorios, y la

persistencia del uso de estos artefactos por parte de los Grupos Armados Organizados. Esta alerta de riesgo ha sido reiterada por varias organizaciones de la sociedad civil como Colombia sin minas (El Colombiano, 2021), Corporación Milvíctimas (Infobae, 2021) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR,2021).

Finalmente, se evidencian retos asociados a la integralidad del A.F. toda vez que grupos armados impiden que se garanticen las condiciones de seguridad necesarias para la implementación de otros puntos del A.F. como la sustitución voluntaria de cultivos, acciones contempladas en los PATR, y el cumplir con los compromisos en materia de seguridad y protección colectiva de comunidades en riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- CERAC. (2021). Sistema de Análisis y Registro de Acciones de Conflicto.
- CICR. (13 de agosto de 2021). CICR registró 263 víctimas de minas antipersona durante 2021. <https://www.icrc.org/es/document/losartefactos-explosivos-una-amenaza-silenciosa-en-colombia>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2021). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicado.pdf
- CPEC. (2019). Informe de gestión PNIS <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf>
- CPEC. (2020). Arrancan los PISDA, otra herramienta para combatir economías ilegales y cultivos ilícitos. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1476/arrancan-los-pisda-otra-herramienta-para-combatir-economias-ilegales-y-cultivos-ilicitos/>
- CPEC. (2021). Entrevista de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación [No publicada]. Bogotá
- Descontamina Colombia. (2021a). Colombia sigue sumando áreas libres de minas antipersonal. Descontamina Colombia. <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/colombia-sigue-sumando-areaslibres-de-minas-antipersonal>
- Descontamina Colombia. (2021b). Base de Datos. Series históricas de desminado humanitario. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/Paginas/Estadisticas-DH.aspx>
- Descontamina Colombia. (2021c). Base de datos víctimas por MAP y MUSE. Fecha de corte: 23 agosto 2021. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datosabiertos>
- El Colombiano. (22 de octubre de 2021). Lanzan alerta: uso de minas antipersonal volvió a aumentar en Colombia. <https://www.elcolombiano.com/colombia/minas-antipersonal-aumentan-en-colombia-FP15926524>
- El Espectador. (13 de julio de 2021a). Canciller pide a la ONU reconocer narcotráfico como traba para la implementación. ELESPECTADOR.COM. politica/canciller-pide-a-la-onu-reconocer-narcotrafico-como-traba-para-la-implementacion/
- El Espectador. (20 de abril de 2021). Histórico: Congreso aprobó en primer debate proyecto para regular hoja de coca, pero con cambios. <https://www.elespectador.com/politica/historico-congreso-aprobo-en-primer-debate-proyecto-para-regular-hoja-de-coca-pero-con-cambios-article/>

- El Espectador. (13 de mayo de 2021a). Ex-FARC dan información de minas para devolver predio a comunidad indígena. ELESPECTADOR.COM. [colombia-20/paz-y-memoria/ex-farc-dan-informacion-de-minas-para-devolver-predio-a-comunidad-indigena-article/](https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/ex-farc-dan-informacion-de-minas-para-devolver-predio-a-comunidad-indigena-article/)
- El Heraldó. (8 de febrero de 2021). Uso de minas puede considerarse como crimen de guerra. El Heraldó <https://www.elheraldo.co/colombia/uso-de-minas-puede-considerarse-como-crimen-de-guerra-792721>
- El Tiempo. (8 de febrero de 2021). En mayo se activa el grupo élite contra el narcotráfico. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/ejercito-entrena-a-grupo-elite-contra-el-narcotrafico-565609>
- Gobierno de Colombia (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: Gobierno de Colombia - FARC-EP https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0
- Infobae. (22 de octubre de 2021). Gobierno cumplió meta de erradicación de cultivos ilícitos en 2020. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/30/gobierno-cumplio-meta-de-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-en-2020/>
- Infobae. (5 de abril de 2021). Militares víctimas de minas antipersona quieren ser tenidos en cuenta por la JEP. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/05/militares-victimas-de-minas-antipersona-quieren-ser-tenidos-en-cuenta-por-la-jep/>
- Portal Portuario. (2021) Grupo Puerto Cartagena firma acuerdo con Ministerio de Justicia y Derecho de Colombia. Portal Portuario. <https://portalportuario.cl/grupo-puerto-cartagena-firma-acuerdo-con-ministerio-de-justicia-y-derecho-de-colombia/>
- Ministerio de Defensa. (2021). Logros Política Defensa Seguridad. Febrero de 2021. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://10765c71ef86181c87064880491fa0a7>
- Observatorio de Restitución y Regularización de los Derechos de la Propiedad Agraria (2020). Erradicación forzada: una política que mata. <https://www.observatoriodeltierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>
- Presidencia de la República (2018). Presidente Duque lanza plan de choque ‘El que hace la paga’ para los próximos 100 días. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180816-Presidente-Duque-lanza-plan-de-choque-El-que-hace-la-paga-para-los-proximos-100-dias.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Catatumbo. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Catatumbo.pdf>

- Procuraduría General de la Nación. (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>
- 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>
- Radio Nacional de Colombia. (2021, octubre). En 2021, 378 personas han sido víctimas de explosivos: CICR. <https://www.radionacional.co/actualidad/cicr-alerto-po-victimas-explosivos-en-2021-van-378>
- SIIPO. (2020). Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Sh7zZ6xJFheO764g>
- SIIPO. (2021). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- UNODC. (2020). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- UNODC. (2020). Informe No.23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 – ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

1. Contexto

Durante el periodo de análisis de este informe el elemento de contexto más sobresaliente fue el desarrollo del Paro Nacional convocado en abril pasado por el Comité Nacional del Paro, para expresar la inconformidad con las políticas económicas y sociales del actual gobierno nacional. Desde su inicio, este paro contó con una participación social sin precedentes y expuso las opiniones divididas de los distintos sectores en relación con temas como la atención en salud, posibles modificaciones tributarias e incluso la implementación integral del A.F. (Consejo de Seguridad, 2021). Tras la respuesta represiva y de numerosas violaciones a los DD.HH. que se dio a la movilización social, las entidades del SIVJNR expresaron su preocupación por los impactos negativos que esta situación estaba produciendo en el adecuado desarrollo de su trabajo “argumentando que los hechos de violencia registrados en las protestas afectan un elemento esencial de su misionalidad: la no repetición del conflicto” (El Tiempo, 2021j).

En un proceso de escucha para identificar patrones de persistencia del conflicto en Cali, una de las ciudades epicentro de las manifestaciones (El Tiempo, 2021j), la Comisión de la Verdad señaló que no sólo se estigmatiza a la protesta social relacionándola con el conflicto armado, sino que se desconocen las condiciones de pobreza y marginalidad que sustentan las demandas de los participantes. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, por su parte, manifestó su preocupación por el regreso de prácticas y patrones de violencia como las desapariciones forzadas³³ (Infobae, 2021c). La directora de esta entidad hizo “un llamado a no utilizar eufemismos en relación con la desaparición de personas, como por ejemplo la expresión ‘persona no localizada’, pues al negar que hay una desaparición, no se activan los mecanismos de búsqueda existentes a nivel nacional e internacional que garantizan la protección de las personas contra la desaparición” (UBPD, 2021d).

Finalmente, la JEP advirtió que la forma de proceder del Gobierno Nacional en el paro tuvo serias repercusiones en su trabajo ya que: (i) aumentó el número de

³³ Hasta el 14 de junio de 2021 las autoridades seguían en la búsqueda de 84 personas reportadas como desaparecidas en el marco del Paro Nacional (Asuntos Legales, 2021c). Sin embargo, la Mesa Nacional de Desaparición Forzada y 26 organizaciones más, afirman que no se tiene un registro único de personas desaparecidas en las protestas; no obstante, cifras arrojadas por organizaciones hablan de más de 450 reportes de personas desaparecidas (El Espectador, 2021u). Pese a que se ha esclarecido el paradero de varias personas, la falta de información unificada ha dificultado el avance en las labores de búsqueda.

victimizaciones y afectaciones a civiles en 111 municipios de interés para el sistema; (ii) se registró un aproximado de 16 afectaciones en contra de organizaciones intervinientes ante las entidades del sistema³⁴ y (iii) “hay evidencias que constatan el surgimiento de “grupos de civiles armados” que reivindican acciones y discursos de autodefensa y paramilitarismo en por lo menos 27 ciudades de Colombia” (UIA, 2021).

Adicionalmente, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia señaló que la priorización territorial de la fuerza pública se modificó, afectando las condiciones de seguridad en los territorios en los que desarrolla su trabajo el SIVJNR (Consejo de Seguridad, 2021). Este cambio en la presencia institucional, tal y como afirma la UIA, permitió que los grupos al margen de la ley como las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo se vieran beneficiados y retomaran el control territorial limitando la incidencia de las entidades del Sistema (JEP, 2021b; UIA, 2021).

Justamente por el importante contenido del Acuerdo para la construcción de una paz sostenible y duradera, la ST considera relevante para este 10º Informe, cercano a los 5 años de la firma del Acuerdo, abordar un análisis de su implementación con una visión holística de los logros alcanzados hasta el momento, la relevancia que estos tienen, cuáles son los principales mecanismos para preservarlos y los posibles riesgos y afectaciones a los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición en caso de detenerse el avance de estos logros o de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera.

2. Equilibrio entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables

Una de las discusiones de mayor envergadura y complejidad asumida en el proceso de diálogo entre el Gobierno nacional y las FARC -EP en la Habana, fue la construcción de un modelo de justicia que permitiera, de un lado, garantizar a las víctimas el goce integral de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y, de otro lado, que posibilite a los responsables de graves crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos hacer un tránsito de la guerra a la vida civil y al ejercicio de la política de forma legal. La puesta en funcionamiento de esta

³⁴ Comité de Solidaridad de Presos Políticos (CSPP), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Pueblo Awá, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y los Pueblos Indígenas del Norte del Cauca. De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Riesgos, las más afectadas son el CRIC (8) y el Comité de Solidaridad de Presos Políticos (3). Los hechos se han presentado en siete departamentos del país y se han concentrado en el Valle del Cauca (5), Cauca (2) y Bogotá (2) (JEP, 2021b).

operación es un profundo desafío para Colombia, en particular, en un momento histórico en el que los procesos de amnistías e indultos ya no resultaban ser fórmulas aceptables ética o jurídicamente en el contexto internacional y donde la experiencia construida con “Justicia y Paz” no obtuvo los resultados esperados.

De esta discusión surgió un modelo de justicia transicional único en el mundo, complejo por sus numerosos objetivos y medidas, que pone en el centro a las víctimas, que es concordante con los demás contenidos del A.F. y que, además, contiene los elementos conceptuales y jurídicos para que este equilibrio se cumpla. De allí que sea de interés de la ST examinar en primer lugar, cómo se ha desarrollado la implementación de este aspecto del A.F. en el desarrollo del punto 5 sobre víctimas.

2.1. Logro y relevancia

Luego de un importante acumulado de procesos de negociación entre gobiernos y grupos insurgentes o paramilitares que finalizaron con amnistías e indultos, así como con modelos de justicia transicional que incorporaron algunos de los derechos de las víctimas -como es el caso de Justicia y Paz-, Colombia consiguió construir en el A.F. con las FARC-EP un mecanismo integral y complejo. Los procesos políticos y reivindicativos de las víctimas, el escenario internacional exigente en términos de los derechos de las víctimas, las sanciones a los responsables de las infracciones o violaciones del DIH y los DD.HH., así como la experiencia institucional acumulada, motivaron a los negociadores a construir un modelo restaurativo de justicia que diera cierre al conflicto armado con base en la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas; también apelando al establecimiento de sanciones propias, alternativas y ordinarias bajo un régimen de condicionalidad, garantizando la participación política de los exguerrilleros, y creando escenarios para la convivencia y la reconciliación.

Por lo tanto, la ST considera que el principal logro en este campo ha sido la creación de un modelo de justicia transicional mediante la estructuración del SIVJNRN compuesto por tres entidades: CEV, la JEP y la UBPD y un conjunto de medidas de reparación, el cual quedó materializado en el punto 5 del A.F. denominado “Acuerdo sobre las Víctimas” (A.F. 5.1)³⁵. De manera expresa y en detalle, el A.F. señaló sus

³⁵ El SIVJNRN surgió mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la Terminación del conflicto armado y la Construcción de una Paz estable y Duradera y se dictan otras disposiciones” el cual fue declarado constitucional mediante la sentencia C-674 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero), y se expidieron los decretos de conformación de la CEV (588 de 2017), declarado exequible de manera condicionada **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

principios y objetivos, la naturaleza jurídica y el rango constitucional que debían tener las tres nuevas entidades y muchos de los procesos y estrategias que debían desarrollar en el cumplimiento de sus mandatos. También quedaron consignadas las medidas de reparación que debían ser fortalecidas y la adecuación de la política pública para la reparación de las víctimas a lo pactado en el Acuerdo, así como otros aspectos para procurar la no repetición.

La ST ha constatado que este mandato se ha venido implementado a diferentes ritmos y con algunos matices. Las tres entidades se crearon formalmente y llevan varios años de actividad plena y sin interrupción. Actualmente la CEV cuenta con avances importantes en su informe final y recomendaciones, la JEP ha abierto 7 macro casos y 12.993 personas se han sometido a su jurisdicción (JEP, 2021a)³⁶ y la UBPD avanza en procesos de búsqueda y en hallazgos de personas dadas por desaparecidas durante el conflicto armado. Por su parte las antiguas FARC, ahora organizadas en el partido político “Comunes”, tiene 10 curules en el Congreso y han participado de los comicios que se han desarrollado desde la firma de la paz en el 2016. De esta forma se consolida paulatinamente un modelo de justicia transicional con el cual se comienzan a generar las condiciones para que la sociedad colombiana pase de un estado de guerra a uno de construcción de paz.

Así, la construcción e implementación del SIVJNR se convierte en la oportunidad más robusta que ha tenido Colombia hasta el momento para avanzar en la realización de los derechos de las víctimas en el marco de un proceso de paz y reincorporación a la vida civil de los miembros de la antigua guerrilla de las FARC, trascendiendo la mera dejación de armas (la paz negativa) y avanzar hacia formas más democráticas en diversos ámbitos de la vida nacional (la paz positiva). Sin la adopción de este Sistema seguramente no hubiese sido posible llegar a un acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno y las FARC.

2.2. Cómo preservarlos

Con la derrota del Sí en el plebiscito y tras la firma del A.F., los detractores del Acuerdo orientaron sus esfuerzos hacia la eliminación o modificación de la naturaleza u objetivos del SIVJNR. La mayoría de los proyectos de ley con esas iniciativas han sido archivados o retirados y otros tantos han sido detenidos por la

por la sentencia C-017 de 2018 (M. P. Diana Fajardo) y de la UBPD (589 de 2017), declarado constitucional mediante la sentencia C-067 de 2018 (M. P. Luis Guillermo Guerrero).

³⁶ De estas, 9.810 (7%) de FARC-EP; 3.029 (23%) de Fuerza pública, 142 Agentes del estado diferentes a Fuerza pública, y 12 (0.12%) de Protesta social

Corte Constitucional³⁷. Sin embargo, es indispensable mantener el compromiso del Estado y todas sus instituciones para evitar intromisiones o afectaciones a estas instancias que debiliten o modifiquen sus objetivos centrales. La continuidad de los ataques públicos genera incertidumbre y una percepción negativa del SIVJRNR en algunos sectores, generando obstáculos y controversias que pueden ser utilizados en la época electoral que se avecina. Dada la relevancia del Sistema, la ST destaca cuatro elementos que contribuirían a su desarrollo y consolidación:

1. Manteniendo la estructura normativa e institucional de sus tres entidades y preservando su autonomía e independencia del gobierno nacional y de los demás poderes. Para ello, es necesario evitar que se produzcan modificaciones constitucionales o legales en el Congreso de la República, que busquen restringir el alcance y mandatos o modificar sus elementos sustantivos. Entre los aspectos vitales que deben permanecer inalterables para el correcto funcionamiento de este modelo de justicia se encuentra la centralidad de los derechos de las víctimas, el debido proceso y garantías para los comparecientes, la integralidad del Sistema y la creación de escenarios y condiciones para la convivencia, la reconciliación y la no repetición. En este sentido, es fundamental evitar posibles intromisiones basadas en intereses individuales, políticos o electorales que pueden ir en detrimento de los derechos de las víctimas y las garantías procesales para los comparecientes. El

³⁷ Algunos de las más conocidas han sido: (i). El debate en el Congreso de la República alrededor de la inclusión de dos modificaciones al reglamento de Procedimiento de la JEP, actualmente Ley 1922/18 “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, que buscó hacer modificaciones respecto a los procesos de extradición de los comparecientes y la facultad de la JEP para decretar pruebas y la inclusión de un artículo que establecía un proceso especial para miembros de la Fuerza Pública, posteriormente demandado ante la Corte Constitucional (STCVI, 2018a); (ii). 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); (iii). Proyecto de Acto Legislativo -PAL- 24/Senado, que buscaba nuevamente reformar la JEP mediante un sistema de investigación y juzgamiento especial para las Fuerzas Militares (STCVI, 2018b); (iv). Las objeciones presidenciales presentadas por el Gobierno Duque ante el Congreso de la República al proyecto de Ley estatutaria de la JEP; (v) 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, 2021); y (vi). los múltiples 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, las múltiples acusaciones de sesgos ideológicos de estas entidades, hasta, en algunos casos, llamar a la derogatoria del SIVJRNR, especialmente de la JEP (CEPDIPO, 2021a, p. 292 y ss). Cabe añadir que al cierre de este informe se conoció públicamente la presentación de tres proyectos de ley con fines similares presentados por las senadoras Milla Romero y Paloma Valencia (El Espectador, 2021).

desarrollo exclusivo de sus mandatos, el apego irrestricto de sus funcionarios y colaboradores a la Constitución Política y la búsqueda de la reconciliación, deben ser los ejes de su funcionamiento sin otras consideraciones.

2. Destinando los recursos económicos adecuados para las entidades y las medidas de reparación acordadas. Tanto las nuevas entidades, en correspondencia con el tiempo de sus mandatos y el alcance de su trabajo, como la política pública de reparación integral a víctimas, deben gozar de las garantías presupuestales para su adecuado funcionamiento. Esto es particularmente importante con la CEV tras la extensión de su mandato por 7 meses más y dos adicionales para la socialización del informe (CEV, 2021s) y con las medidas de reparación, considerando las serias deficiencias que han existido para la plena implementación de la Ley 1488 de 2011 (CSMLV, 2020).

3. Desarrollando procesos armónicos de trabajo entre las entidades judiciales y extrajudiciales y entre las transicionales y las ordinarias, y habilitando canales de interacción y comunicación entre las entidades. Ello incluye encontrar alternativas para superar las complejidades que implican las diferencias temporales de los mandatos. Al respecto, un aspecto singular del SIVJRN es la combinación de mecanismos judiciales y extrajudiciales con propósitos diferentes y complementarios. La JEP tiene una naturaleza plenamente judicial y las entidades encargadas de garantizar el derecho a la verdad histórica (CEV y UBPD) se les confirió una naturaleza extrajudicial; en el caso de la Unidad de Búsqueda, también un carácter humanitario con el propósito de garantizar la confidencialidad y la no judicialización de quienes aportan su conocimiento sobre hechos y conductas relativas al conflicto armado.

Esta combinación crea condiciones favorables para que, quienes no tienen relación con la entidad judicial pero sí conocimiento sobre la verdad del conflicto, contribuyan al esclarecimiento de los hechos y hallazgo de los desaparecidos y para que, en los casos en que es obligatoria la comparecencia ante la JEP, los jueces tengan una herramienta de condicionalidad que exija a los comparecientes decir la verdad plena y detallada para mantener su proceso en el marco de la justicia restaurativa. Sin embargo, ese modelo también crea retos particulares para el relacionamiento entre las mismas entidades. La ST llama la atención sobre los siguientes:

a. El intercambio de información entre estas entidades para realizar los derechos de las víctimas, brindar seguridad jurídica a los comparecientes y mantener la confidencialidad de las fuentes de las entidades extrajudiciales frente a la JEP. Si bien ya existen reglas sobre el intercambio de información entre la JEP, CEV y la UBPD para que ésta fluya de la entidad jurisdiccional a las entidades extrajudiciales,

aún hay desafíos importantes sobre la manera en que estas últimas certifican a la JEP las contribuciones que los comparecientes hacen a la verdad. Igualmente es necesario considerar un mecanismo idóneo para el seguimiento y supervisión al cumplimiento de este régimen y para que las víctimas tengan certezas sobre la cantidad y calidad de las contribuciones que vienen haciendo al SIVJNR. En este sentido es fundamental, para respetar el debido proceso de los comparecientes y proveer de certezas a las víctimas sobre los esfuerzos desarrollados por todos los intervinientes para conocer la verdad, hacer claridad sobre los criterios, los mecanismos y los momentos para estas certificaciones en el marco del régimen de condicionalidad³⁸.

b. La diferencia de los tiempos de los mandatos de cada entidad. Sobre este asunto, pese a la decisión de la Corte Constitucional de extender el mandato de la CEV por 9 meses, la temporalidad de esta entidad dista ampliamente de los tiempos con los que cuenta la JEP y la UBPD y abre el interrogante sobre el conocimiento que se logre tener del conflicto como resultado del trabajo de las otras dos entidades. Conviene señalar que los nueve meses de extensión dados por la Corte Constitucional se derivan de las afectaciones producidas por la Covid-19 al trabajo territorial de la Comisión, las afectaciones directas que tuvo la pandemia sobre los funcionarios y a la necesidad de contar con un tiempo prudencial para la socialización de su trabajo. Por lo tanto, no se está ante una ampliación del mandato en el sentido estricto, sino ante la recuperación del tiempo perdido para subsanar

³⁸ Hasta la fecha, en el marco de la Resolución 079 de 2019 la CEV ha entregado certificaciones iniciales a los siguientes comparecientes: 77 miembros de la FP, 9 Agentes del Estado no miembros de la FP, 4 terceros y 72 exmiembros de FARC, y certificaciones finales a 8 miembros de la FP y 1 agente del estado no miembro de FP. Este tipo de certificaciones no ha sido emitido a terceros ni a exmiembros de las FARC por el momento. Señala la CEV que actualmente se están adelantado procesos de valoración para expedir más certificaciones finales. En relación con personas que han solicitado ser comparecientes de la JEP, pero de las que aún no hay decisión de fondo, la CEV ha emitido constancias de participación a 5 miembros de la FP, 7 Agentes del estado no FP, 2 terceros y 6 exmiembros de FARC (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021). Es importante señalar que la SRVR de la JEP informó a la ST haber recibido a la fecha (10 de septiembre de 2021), 83 certificaciones emanadas por la CEV sin ninguna dificultad y la SAI reportó una más, la cual fue considerada oportuna y pertinente. Por tanto, es necesario hacer seguimiento a las razones de la diferencia en las cifras presentadas por las dos entidades. En relación con la UBPD, la JEP señaló que únicamente en el marco del caso 02 “Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)”, la SRVR recibió dos (2) certificaciones de comparecientes que participan en esta instancia. Sin embargo, frente a estas, no hace ninguna mención a su pertinencia u oportunidad (JEP, 2021o). Señala el equipo de FARC que aún persisten algunas las diferencias frente al tema: (i). La Ubpd no entrega certificaciones a solicitud de los comparecientes sino directamente a la JEP, para los exmiembros de FARC esta debería entregarse al excombatiente que aporta la información. (ii). No existe claridad sobre la valoración que hace la UBPD de los aportes: comparecencia vs. Efectividad; (iii). Aún no hay reconocimiento del carácter colectivo de la contribución mediante la constitución de un equipo de trabajo dentro de la estructura de la antigua FARC para hacer la búsqueda.

las dificultades mencionadas (El Espectador, 2021n). Sabiendo que en la JEP aún es necesario abrir nuevos macro casos y que algunos de ellos terminarán en procesos adversariales, las víctimas y la sociedad podrían estar conociendo en el informe final de la CEV con solo una parte de la totalidad del conflicto. De allí que, aún con esta ampliación, las asimetrías en la temporalidad subsistirían.

c. La capacidad que tengan estas entidades para desarrollar procesos de relacionamiento con la UARIV y la URT (SNARIV), entidades creadas también de manera transitoria en 2011 para atender y reparar administrativamente a las víctimas del conflicto, pero ligadas formal y funcionalmente al gobierno nacional a través del DPS y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respectivamente. Este relacionamiento, del cual depende la integralidad del Sistema y la reparación de las víctimas, está supeditado a la capacidad de priorizar los principios de colaboración armónica, subsidiariedad y complementariedad entre entidades atadas a las políticas del ejecutivo y entidades que son de naturaleza autónoma y que propugnan por el mantenimiento de su independencia.

En este mismo sentido existe el desafío de mantener relaciones de cooperación y complementariedad con las demás entidades del Estado de carácter ordinario y permanente, con diferentes competencias y responsabilidades con las víctimas como la FGN, el INMLCF, el Ministerio de Salud, la Registraduría Nacional, entre otras. Son relacionamientos fundamentales pues en estos reside la capacidad y la potencialidad del Estado para desarrollar integralmente los derechos de las víctimas, mantener su centralidad en todos los procesos y resultados, e implementar el A.F.

4. Fortaleciendo un escenario de trabajo conjunto para la consolidación y puesta en marcha de una agenda institucional entre las entidades del Sistema.

En este sentido, el Comité Interinstitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, constituido por la CEV, la JEP, la UBPD, la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las organizaciones criminales de la FGN y el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, se convierte en un escenario idóneo para avanzar integralmente en este propósito (CEV, UBPD, JEP, 2021)³⁹. No obstante, este escenario tiene al menos tres retos interdependientes:

³⁹ Hasta el momento, el Comité reporta varios resultados: i. establecimiento del reglamento interno del Comité; ii. Protocolo de Cooperación e intercambio de información entre las entidades del SIVJNR; iii. Estrategia de comunicación conjunta haciendo público su mensaje de “cero tolerancia” a la violencia, y construcción de paz; iv. Solicitud a la Defensoría del Pueblo para la expedición de una Resolución Defensorial sobre la situación de seguridad en los territorios, y la situación de riesgo de excombatientes de las FARC, líderes y lideresas sociales en el país; vi. Intercambio de información y diálogo entre los miembros del Comité, particularmente con la unidad de investigación

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021

a. Poner en marcha una agenda en común que contribuya al posicionamiento del Sistema como un referente nacional e internacional de construcción de paz. Es importante que las diferentes entidades encuentren caminos comunes para materializar la integralidad del Sistema, consoliden los mecanismos y principios de la articulación, identifiquen y trabajen sobre los elementos contextuales y de estructura que dificultan la implementación del Acuerdo en sus puntos de interés, y fomenten una cultura ciudadana e institucional de paz.

b. Generar acciones concretas y observables que conduzcan a la realización de los derechos de las víctimas, lo que implica un esfuerzo mayor para que el Sistema actúe de tal manera que desarrollen sus mandatos de forma integral y coordinada, evitando al máximo que las víctimas deban transitar infructuosamente por todas las entidades para alcanzar logros parciales y limitados. Para ello es útil la creación de canales de comunicación, atención y respuesta entre las diferentes entidades y las víctimas a partir de la comprensión de éstas como sujetos integrales que requieren una respuesta coherente y comprensiva del Sistema y no retazos incompletos de programas y medidas. En este sentido es importante trabajar en la visibilidad y reconocimiento de tal integralidad para que pueda ser leído y comprendido su naturaleza y alcance por la ciudadanía y las víctimas en particular.

c. Establecer y socializar con nitidez y de manera pedagógica el alcance de las medidas reparadoras provenientes del desarrollo de sus mandatos y su relación con las medidas de reparación administrativa en cabeza de la UARIV como coordinadora del SNARIV⁴⁰. Este es un elemento de la articulación fundamental para mantener la centralidad de las víctimas en el desarrollo de sus funciones y profundizar su legitimidad frente a ellas.

para el desmantelamiento de las Organizaciones Criminales de la FGN: vii. Establecer una ruta de articulación con la UARIV- y el SNARIV-, que determine el alcance y necesidades comunes del SIVJNRN. (JEP, 2021o).

⁴⁰ Al respecto, la CEV informó a la ST que en la última sesión del Comité se aprobó la propuesta de ruta de articulación con la UARIV - SNARIV con las modificaciones integradas y se acordó realizar una invitación a la UARIV para que participe en la próxima sesión del CCI (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021).

2.3. Riesgos

El equilibrio entre los incentivos y beneficios que se brindan a los responsables en materia de participación política y sanciones con el fin de animar el desarme, la desmovilización y la reincorporación de los excombatientes y la realización de los derechos de las víctimas, a criterio de la ST lograda en el A.F., podría verse afectada de no preservar los elementos constitutivos del modelo de justicia transicional, tal y como fue acordado en la Habana.

De forma manifiesta, en el marco jurídico nacional e internacional se ha reconocido que, si bien la justicia transicional es una oportunidad única para que los Estados transiten de la guerra a la paz, lo cual podría implicar procesos especiales para juzgar a los responsables, esta justicia debe obedecer a unos parámetros que desarrollen a cabalidad los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Sobre el tema, la Comisión Interamericana ha señalado que:

En contextos de justicia transicional, la Comisión ha reconocido la complejidad de estos escenarios para garantizar los componentes de justicia, verdad, reparación y no repetición. Al respecto, la CIDH ha señalado que es consciente de que los Estados tienen el derecho y el deber de fomentar políticas e implementar programas que tiendan a la reconciliación de sus pueblos. Sin perjuicio de ello, al momento de diseñar tales marcos, existen ciertas obligaciones internacionales que deben ser observadas. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2021)

229

Estas obligaciones, que no son más que la plena realización de los derechos de las víctimas, también han sido ampliamente desarrolladas en los escenarios internacionales:

[...], el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recogió que distintas declaraciones e instrumentos internacionales han reconocido el derecho a conocer la verdad vinculado con el derecho a obtener y solicitar información, el derecho a la justicia, el deber de combatir la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos, el derecho a un recurso judicial efectivo y el derecho a la vida privada y familiar. Además, en relación con los familiares de las víctimas, ha sido vinculado con el derecho a la integridad de los familiares de la víctima (salud mental), el derecho a obtener una reparación en casos de graves violaciones a los derechos humanos, el derecho a no ser objeto de tortura ni malos tratos y, en ciertas circunstancias, el derecho de las niñas y los niños a recibir una protección especial. Cfr. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estudio sobre el derecho a la verdad, U.N. Doc. E/CN.4/2006/91 de 8 de febrero de 2006. (CASO VEREDA LA ESPERANZA VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO 2017)

Ahora bien, al ser de distinta naturaleza los asuntos que deben potenciarse para mantener íntegro este logro y fortalecerlo en el tiempo, también son de diferente envergadura las implicaciones que se derivarían de un posible incumplimiento del A.F., y dependiendo de las afectaciones que se produzcan en el Sistema. Algunas de las iniciativas de cambios al SIVJRNR podrían impactar hondamente a estas entidades y limitar su alcance. Disminuir sus presupuestos, modificar el alcance de sus objetivos, restarles autonomía o independencia, entre otros, iría en detrimento del pleno desarrollo de los derechos de las víctimas y pondría en riesgo el compromiso del Estado colombiano de brindar seguridad jurídica a los comparecientes obligatorios y voluntarios ante la JEP.

Adicionalmente, las afectaciones a la reincorporación jurídica de los excombatientes de FARC resultan en un serio desincentivo a los excombatientes comprometidos con el proceso de paz y restaría confianza y legitimidad al Estado, no solo de los actuales comparecientes ante el SIVJRNR sino de aquellas personas o grupos que se mantienen en armas y que aún conciben la posibilidad de desarrollar negociaciones de paz con el gobierno colombiano. Esto menoscabaría la oportunidad que tiene la sociedad colombiana de superar el conflicto político armado y disminuiría aún más, la posibilidad de materializar el derecho a la paz que tienen constitucionalmente los ciudadanos (Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. C.P).

3. Verdad

Tras los conflictos armados, la verdad se erige como un objetivo, en tanto derecho de las víctimas a conocer lo sucedido y sus razones, pero también como un medio para evitar la repetición de los hechos violentos. En Colombia, la realización del derecho a la verdad ha sido la contraprestación que han solicitado la mayoría de las víctimas para consentir un modelo de justicia restaurativa sin largas penas de prisión ni sanciones retributivas. Desde esta perspectiva, para las víctimas, conocer los factores de fondo que causaron los hechos victimizantes, así como la aceptación de responsabilidades de quienes están comprometidos con los hechos de violencia, es un asunto fundamental para comenzar procesos de convivencia y reconciliación. Entender lo que posibilitó y alentó los altos grados de violencia que propiciaron millones de victimizaciones, es para el Estado y la sociedad en general un paso indispensable para comenzar a realizar los cambios estructurales y contextuales necesarios para evitar la repetición de los hechos violentos.

Cabe notar que las tres nuevas entidades del Sistema trabajan buscando la verdad, aunque de diferente forma. Mientras la CEV y la UBPD buscan una verdad

extrajudicial, la JEP tiene como propósito hallar la verdad judicial. En este orden de ideas, el SIVJNR viene enfrentando desde su constitución múltiples desafíos que deben ser superados en el corto y mediano plazo. Es de interés de la ST, en este apartado, detenerse a observar algunos de los principales avances en materia de verdad extrajudicial alcanzados durante la implementación en estos casi cinco años desde la firma del A.F., así como los principales obstáculos y desafíos que quedan por delante.

3.1. Logro y relevancia:

Los diferentes procesos institucionales y sociales que se han desarrollado en Colombia para la construcción de la memoria y el reconocimiento de las múltiples violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH durante las más de seis décadas de conflicto armado, le ha permitido a este país tener un acumulado importante en investigación sobre la verdad y las memorias de las víctimas. De manera reciente la conformación del Grupo de Memoria Histórica convertido posteriormente en el Centro Nacional de Memoria Histórica, demuestra la importancia que ha tenido en el país el ejercicio de conocer y visibilizar los hechos del conflicto. Paralelamente a las apuestas institucionales, la sociedad civil ha emprendido un volumen importante de estudios sobre el conflicto armado desentrañando los principales hechos de violencia.⁴¹

No obstante, hasta el momento no se había concebido una Comisión de la Verdad de carácter constitucional, con independencia y autonomía, que tuviera como una de sus tareas el esclarecimiento de la verdad del conflicto armado, con las implicaciones de orden político y social que ello conlleva y el rigor metodológico requerido. De allí que, para la ST uno de los logros principales alcanzados hasta el momento en desarrollo del derecho a la verdad en el marco de la implementación del A.F. se refiere a la construcción y desarrollo de un proceso metodológico y social para el esclarecimiento de la verdad en Colombia por parte de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la no repetición (5.1.1.1) en su propósito de “ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial

⁴¹ Entre estos estudios se destacan: el Proyecto Colombia Nunca Más -Memorias de Crímenes de Lesa Humanidad- desarrollado por el MOVICE (MOVICE, s.f.), la Comisión de Verdad y Memoria de Mujeres Víctimas del conflicto armado en Colombia desarrollado por la Ruta Pacífica de Mujeres (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013), el trabajo periodístico digital de Rutas del Conflicto (Rutas del Conflicto, s.f.), y la investigación desplegada por Desapariciónforzada.com, en relación con este crimen en Colombia (Desapariciónforzada.com, s.f.), entre muchas otras de orden local y regional.

de los aspectos menos conocidos del conflicto (...)” (Gobierno Nacional- FARC-EP, 2016)⁴².

Se trata de una estrategia metodológica compleja y plural de orden nacional y local, constituido por varias fases que involucran la recolección de información, contraste, análisis, estructuración y redacción del informe final⁴³ a través de la cual la CEV ha venido avanzando en uno de sus principales objetivos: la publicación del informe final y sus recomendaciones. Estas labores han conducido a la CEV a la identificación de los aspectos del conflicto que deben ser abordados para el esclarecimiento de la verdad en Colombia⁴⁴ (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021) y al diseño del informe final con 3 componentes: “a) una declaración general que presente un relato comprehensivo e histórico de lo que sucedió como sociedad en el marco del conflicto armado y que la movilice hacia la No Repetición; b) un componente de profundización en el que se encuentran 9 capítulos; y c) las recomendaciones para la No Repetición. Los capítulos del componente de profundización son: 1) Hallazgos; 2) Narrativa Histórica; 3) Voces; 4) Territorios; 5) Pueblos Étnicos; 6) Impactos, afrontamientos y resistencias; 7) Género; 8) Niños, niñas y Jóvenes; 9) Anexos” (CEV, 2021q).

La ST considera que la construcción e implementación de un modelo de trabajo que incluye una apuesta territorial, que incorpora los enfoques diferenciales y étnicos,

⁴² Esta tarea, denominada el “acontecimiento de la verdad”, ha implicado la puesta en marcha de 28 sedes territoriales (incluida la sede central en Bogotá) a lo largo del país (actualmente están en funcionamiento 17), la realización, hasta la fecha, de 13.639 entrevistas donde han sido escuchadas 25.403 persona. Así: 9.864 víctimas, 249 actores armados, 22 terceros civiles, 260 sujetos colectivos, 2.269 entrevistas a profundidad, 787 entrevistas colectivas, 151 historias de vida y 37 diagnósticos comunitarios. Al mismo tiempo, están en proceso de aportes a la verdad 89 comparecientes de Fuerza Pública, 13 agentes del estado no miembros de la Fuerza Pública, 9 terceros y 116 ex miembros de FARC (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021). Además, se han recibido al menos mil documentos presentados por organizaciones de víctimas, de organizaciones sociales, universidades y centros de investigación, se han realizado numerosos eventos nacionales y regionales para la dignificación de las víctimas de distintos hechos y por diferentes actores, y se han realizado varios eventos de reconocimiento de responsabilidades con participación de ex miembros de las FARC y grupos paramilitares y víctimas. Este volumen apreciable de acciones le ha permitido actualmente a la CEV ser el depositario del archivo más grande que existe sobre el conflicto armado en el país (CEV, 2021u).

⁴³ Para conocer en detalle los lineamientos metodológicos de la CEV, Ver: (CEV, 2019).

⁴⁴ Algunos de los temas anunciados por la CEV que han orientado la investigación que dará soporte al informe final son: (i) Responsabilidades del Estado, (ii) Dinámicas Económicas, despojo, desplazamiento y conflicto armado, (iii) Actores Armados y otros responsables en las dinámicas de la guerra, (iv) Economías de las drogas ilícitas y conflicto armado, (v) dimensiones internacionales y exilio, (vi) Causas, dinámicas e impactos del Conflicto armado en pueblos étnicos, (vii) Afrontamientos, resistencias no violentas y transformaciones para la paz, (viii) Sociedad y cultura, (ix) Democracia y conflicto armado y (x) Economías de las drogas ilícitas y conflicto armado (STCVI, 2020).

que considera en sus análisis multiplicidad de fuentes de información y estrategias colaborativas de trabajo con actores institucionales, sociales y comunitarios, tal como se describe en los lineamientos metodológicos de la entidad (CEV, 2019) , es una buena noticia para el propósito de conocer la verdad de lo sucedido en el país. Este modelo complejo y comprehensivo, además, contribuye a generar la confianza y la legitimidad necesarias en las víctimas y la sociedad, para dar espacio a la presentación del informe final y sus recomendaciones. Cabe señalar que, para el presidente de la CEV, contar con nueve meses implicará que el informe final tenga más tiempo para ser publicado; más víctimas pueden ser escuchadas y se podrá una mayor discusión sobre las recomendaciones. (CEV, 2021u). Esto, además, significará que se puede entregar el informe al próximo presidente de la República evitando así que sea objeto de debate electoral.

3.1.1. Cómo preservarlos

Sobre los contenidos y el alcance que finalmente tenga el informe final será posible calificar la idoneidad de los caminos recorridos para su construcción; sin embargo, es posible anticipar múltiples aspectos que deben ser considerados y cuidados para que sea posible alcanzar el objetivo del esclarecimiento. Además de los asuntos propios de la investigación social y los retos que imponen las condiciones geográficas, la extensión del periodo a investigar, la persistencia del conflicto armado y la pandemia producida por la Covid-19 -todos ellos de gran envergadura y dificultad-, la ST llama la atención sobre otros asuntos que pueden determinar la calidad de los resultados y su recepción por parte de la ciudadanía. Estos son:

1. La puesta a disposición de la CEV, a tiempo y en debida forma, de toda la información solicitada por ésta a diferentes entidades del Estado para cumplir con su objetivo de esclarecimiento. Ya por diferentes medios la Comisión ha planteado públicamente las barreras interpuestas por diferentes entidades del Estado para recibir la información requerida para el cumplimiento de su labor⁴⁵ y ha señalado el “daño irreparable” que a su trabajo ha producido esta renuencia y las diferentes acciones que ha realizado para solucionar las talanqueras interpuestas⁴⁶.

⁴⁵ Algunas de las acciones emprendidas por la CEV para hacer frente a estas dificultades han sido: advertencias públicas durante la rendición de cuentas de 2020, presentación de las dificultades ante la CIDH, sesiones de trabajo con la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica, de las cuales surgió circular “Cumplimiento del Decreto Ley 588 de 2018 “Por la cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, mediante la cual se emitieron cinco recomendaciones a todas las entidades del orden nacional para que cumplan oportunamente con los requerimientos de información y se ha oficiado en diferentes ocasiones a la PGN que realice seguimiento en varios casos. (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021).

⁴⁶ La CEV ha identificado las siguientes dificultades para acceder a información i) La oposición ilegal de reserva de la información por parte de los organismos que custodian información reservada o clasificada; ii) La falta de congruencia entre la información solicitada y entregada; iii) Las respuestas

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021

Algunas de las entidades con las que se han identificado estas dificultades son: Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ICETEX, Cámara de Representantes, Ministerio de Justicia, DANE, Migración Colombia, PGN, Justicia Penal militar, Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y Cancillería (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021). Al respecto, la OACNUDH ha hecho un llamado para que las entidades del Estado aporten urgentemente información a la CEV (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021).

También la ST se ha referido en sus diferentes informes a este tema y en los dos últimos presentó recomendaciones específicas. En este sentido, conociendo que aún falta información por allegar y está ad portas de terminar su mandato, la ST insiste en la necesidad de que la información sea entregada en su totalidad a la Comisión en el menor tiempo posible. Sobre el asunto, no existe justificación que impida a las entidades del Estado responder adecuadamente a estos requerimientos, máxime cuando existe un marco legal y constitucional que respalda las solicitudes de la Comisión y que de ella depende parte de su labor y, por tanto, el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad sobre el conflicto armado.

2. A través de la presentación y socialización de un informe final sólido y consistente por parte de la CEV, en forma didáctica para los diversos públicos, en particular, para las víctimas y las comunidades más afectadas por el conflicto armado⁴⁷. La CEV ha anunciado la entrega de su “legado”, como la fórmula para que el informe final, junto a todo el conocimiento acumulado pueda ser transmitido a la sociedad de la mejor manera posible. Ello incluye el documento -versión impresa- del informe final y una versión digital -*transmedia multimodal*⁴⁸-

elusivas a lo concretamente requerido; iv) La inobservancia de las normas de manejo de archivos; v) La inexistencia de información por destrucción de archivos de derechos humanos; y vi) La omisión de los términos legales para entregar la información o la propia omisión de las solicitudes. Las cuales se agudizaron con ocasión de la permanencia de la pandemia del Covid-19 durante el 2020 y lo que lleva del 2021 (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021).

⁴⁷ Entre los asuntos que deben tenerse en cuenta está: el uso preciso y sin ambigüedades del lenguaje, la claridad expositiva, la coherencia y concordancia de las ideas y conclusiones, la inclusión y análisis de los diferentes elementos de los que conocieron durante el mandato, la posibilidad para que este pueda ser conocido y consultado en las diferentes regiones del país, incluida su traducción a los diferentes idiomas de los pueblos étnicos, y su divulgación en todos los sectores de la sociedad.

⁴⁸ “Se entiende por *transmedia multimodal* una propuesta innovadora que despliegue la narrativa de la Comisión a través de múltiples formas, medios y plataformas de comunicación e interacción, lenguajes y formatos cuyos relatos aparecen interrelacionados, aunque manteniendo independencia y sentido completo tiene la particularidad de que, además de moverse en distintos medios y lenguajes, promueve el involucramiento de las audiencias/públicos de los productos con el fin de que éstos tengan un rol activo en los procesos de expansión comunicativa y aprendizaje. Tiene, **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

conformada por: el Informe Final versión completa y por capítulos, un Atlas sensorial de la Verdad, un Museo de la Verdad, experiencias de activación artística y cultural para la Verdad, el inventario de Diálogo Social y contenidos de comunicaciones (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021). Adicionalmente, se entregará al Banco de la República todo su archivo para que pueda ser consultado por el público en general desde la Biblioteca Luis Ángel Arango en sus diferentes sedes, un espacio en el museo del CNMH y un número importante de actos públicos en todas las regiones (CEV, 2021u). Paralelamente, es necesario que su promulgación venga acompañada de una estrategia pedagógica que permita generar apropiación social e interés de la ciudadanía, más allá de los actores políticos centrales. Publicar el informe en toda la geografía nacional y a nivel internacional, allí donde la presencia colombiana es particularmente importante y convertir sus contenidos en temas de la agenda política y social del país, son asuntos cruciales para que el trabajo desarrollado genere el impacto esperado en el A.F.⁴⁹.

3. Desarrollando un adecuado seguimiento a las recomendaciones que expida la Comisión al término de su mandato, en consonancia con el Art. 32 del decreto 588/17, mediante la constitución de un Comité de seguimiento y monitoreo autónomo, independiente, legítimo, con capacidad de acción, prolongado a la vigencia de las recomendaciones emitidas y con suficientes recursos para su funcionamiento⁵⁰.

Ese Comité deberá procurar las acciones necesarias para que las instituciones del Estado, además de conocer y comprender las principales conclusiones relativas al esclarecimiento de la verdad, creen las condiciones y tomen las medidas necesarias para la no repetición y construyan sinergias y ambientes que favorezcan la construcción de paz. Para ello es importante que las recomendaciones de la CEV incluyan propuestas de reforma a las entidades y las políticas públicas que generaron o permitieron la violencia, y promuevan la creación de estrategias que

entonces, un fin interactivo y de construcción participativa de sentido y conocimiento” (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021)

⁴⁹ A medida que se acerca el momento de conocer el Informe final se hace cada vez más notoria la necesidad de una apuesta pedagógica y de socialización amplia, plural y de gran impacto, aún mas considerando las expectativas que ya existen sobre sus contenidos. Para conocer posturas críticas al trabajo de la CEV sobre este tema, ver, entre otros: (Jimeno, 2021) y (Muñoz, 2021).

⁵⁰ La CEV ha informado a la ST que estará integrado por 7 personas escogidas directamente por el Pleno de Comisionados y Comisionadas a través de un proceso de selección cerrado. Este Comité debe garantizar pluralismo y equidad de género y en su escogencia se considerarán el compromiso con las recomendaciones, su capacidad o experiencia en incidencia política y su capacidad de diálogo, entre otras. Se definió que contará con una secretaría técnica. (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021)

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021

permitan la superación de los factores estructurales y coyunturales que causaron o facilitaron el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado en el país.

Hasta el momento, el presidente de la CEV ha señalado la importancia de incluir en las recomendaciones aspectos como: la forma en que se ha implementado el modelo económico, causante de profundas desigualdades e inequidades en el país; seguridad, incluyendo la seguridad privada; el narcotráfico y la minería ilegal y sus impactos sobre el desarrollo rural y el campesinado colombiano; la educación, conteniendo inclusive la educación sobre lo que aconteció; y la urgencia y la importancia por el respeto a las comunidades étnicas, entre otros aspectos (CEV, 2021u). Al respecto, es importante que estas recomendaciones no solo se planteen en el marco del diseño general de políticas o como una lista temática descriptiva, sino que puedan referir los cambios requeridos de manera concreta, describan las modificaciones esperadas y señalen los resultados deseados. Esto permitiría que el proceso de toma de decisión sobre su pertinencia y su eventual implementación tengan más opciones de éxito y que cualquier ejercicio de seguimiento y monitoreo cuente con los indicadores indispensables para desarrollar esta labor.

4. A partir de la apropiación institucional de las recomendaciones emitidas por la CEV a nivel nacional y local, evitando la instrumentalización de los resultados del informe en contextos electorales. Sobre el particular, además del trabajo realizado por la CEV en relación con las recomendaciones y el que desarrolle sobre estas el Comité de Seguimiento y Monitoreo, es indispensable que las entidades del Estado, en especial, los gobernantes de los próximos periodos presidenciales asuman un compromiso auténtico para recibir, valorar e impulsarlas en sus respectivos períodos los cambios requeridos para evitar la repetición de los crímenes acaecidos durante el conflicto armado. Es importante que los gobiernos departamentales y locales reciban estas recomendaciones y las incorporen en sus políticas de gobierno. Finalmente, para lograr avances firmes en la No repetición, es necesario trabajar en la colaboración armónica entre las diferentes instituciones del Estado a nivel nacional y entre éstas y las entidades regionales y locales que permitan sacar adelante reformas de orden estructural y nacional. Una adecuada sincronización entre las diferentes entidades, son necesarias para generar procesos integrales, complejos y de alto impacto en la cultura institucional del Estado colombiano.

3.1.2. Riesgos

El derecho a la verdad que tienen las víctimas de graves crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos es un derecho fundamental reconocido nacional e internacionalmente. Así lo ha subrayado en varias oportunidades la CIDH:

[...] La Corte recuerda que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y la sociedad deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. (CASO OMEARA CARRASCAL Y OTROS VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 21 NOVIEMBRE DE 2018)

Adicionalmente, en contraste con la verdad judicial producida en los procesos judiciales, ha señalado que:

Si bien el derecho a conocer la verdad se ha enmarcado fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia, lo cierto es que este derecho a la verdad tiene autonomía ya que aquel tiene una naturaleza amplia y su vulneración puede afectar distintos derechos contenidos en la Convención Americana, dependiendo del contexto y circunstancias particulares del caso. [...]. (CASO OMEARA CARRASCAL Y OTROS VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 21 NOVIEMBRE DE 2018)

237

No solamente las víctimas directas o sus familiares tienen derecho a conocer la verdad, sino también la sociedad en su conjunto ha sido reconocida en el marco jurídico internacional como sujeto de derechos. Así lo señala la Comisión Interamericana

[...] se ha consolidado la noción de que este derecho no sólo corresponde a las víctimas y sus familiares, sino también a la sociedad en su conjunto. Al respecto, la Comisión ha sostenido que toda la sociedad tiene el “irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2021)

Por todo ello, no basta con lo que en los procesos judiciales surja sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos y sus responsables. Es necesario que haya un trabajo específico y profundo que permita conocer las causas de los hechos violentos y que brinde una explicación robusta de lo acontecido. En Colombia esta misión la tiene la CEV, por tanto, cualquier incumplimiento o límite que tenga a su trabajo pone en grave riesgo el desarrollo a cabalidad de este derecho.

Como se ha insistido en este apartado, la falta de información fiable, suficiente y contrastable puede impactar la posibilidad de incluir en el informe final elementos y fundamentos de la verdad del conflicto, pudiendo quedar asuntos sobre las causas y mantenimiento de las violencias en el país sin discutir, lo cual afectaría a las víctimas y a la sociedad en su conjunto. Además, una vulneración a este derecho podría romper el equilibrio logrado mediante el modelo de justicia transicional restaurativo diseñado en el A.F. limitando la legítima aspiración de las víctimas a saber la verdad de lo sucedido durante el conflicto y, por ende, debilitando la confianza puesta en el SIVJNR. De otro lado, es importante señalar que eventuales limitaciones a las recomendaciones que haga la CEV pueden ir en detrimento de las posibilidades de avanzar en el derecho a la no repetición. Si bien el conocimiento de la verdad en sí mismo no conlleva estrictamente a la no repetición, las acciones que se desarrollen en respuesta a ese nuevo conocimiento, en tanto promuevan la remoción de las causas del conflicto identificadas, sí pueden contribuir a disminuir las posibilidades para que sucesos similares se repitan a futuro. Por tanto, así como es necesario proteger el derecho a la verdad que viene con el informe final, también es importante tener unas recomendaciones robustas y hacer seguimiento estricto de estas.

3.2. Logro

238

El A.F le otorgó a la CEV, además de la tarea del esclarecimiento de los hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado, dos tareas inéditas para este tipo de instituciones. De un lado, la promoción y contribución al reconocimiento, y de otro lado, la promoción de la convivencia en los territorios⁵¹. Adicionalmente, el mandato sobre reconocimiento implicó una triple función: el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos vulnerados en sus derechos y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país, el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas de los responsables, y el reconocimiento

⁵¹ Valga decir que la CEV reporta también resultados en este objetivo: Entre ellos: a) hacer aportes al proceso de investigación, profundización y análisis de las experiencias de convivencia y reconciliación para la construcción de paz a nivel nacional y territorial que han tenido lugar en Colombia, b) generar escenarios de diálogo a nivel local, c) promover encuentros entre diversos actores e identificar propuestas para la convivencia, y c) visibilizar los procesos organizativos de las comunidades y las lecciones aprendidas para la convivencia y reconciliación. (CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021, 2021). El evento de orden nacional más reciente enfocado a este propósito se denominó el ‘Gran acuerdo por la convivencia’ que tiene como objetivo “plantear caminos de salida desde los retos de convivencia a los que se enfrenta actualmente el país” (CEV, 2021r).

por parte de la sociedad de ese legado de las violaciones como algo que debe ser reprochado e irrepetible (A.F. 5.1.1.1).

Estas tareas adicionales buscaron ofrecer un tratamiento integral al esclarecimiento de la verdad bajo la constatación de que no basta con el conocimiento y contrastación de los hechos para la superación de un conflicto bélico de hondas proporciones como el colombiano, sino que es necesario construir bases sólidas para la reconciliación y la convivencia. Esto significa trabajar en la reconstrucción del tejido social mediante la valoración del esfuerzo y acción de las víctimas y su conocimiento sobre las causas del conflicto y sus soluciones, y la voluntad e interés de los actores involucrados y responsables de los crímenes de reconocer los hechos, reparar a sus víctimas en su dignidad y materialmente y comprometerse con la no repetición. Si bien hasta el momento la ST considera los avances sobre este punto como un logro parcial, teniendo en cuenta que aún falta mucho camino por recorrer en la materia, es importante valorar algunos de los progresos realizados hasta el momento, especialmente, aquellos relacionados con el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento de algunos responsables de graves crímenes.

En el primer caso la CEV reporta un número importante de actividades a nivel nacional y regional en las que las víctimas son protagonistas, no solamente como fuentes de información, sino como narradores de su verdad de los hechos acaecidos en sus territorios y en sus vidas como constructores de paz⁵². En el segundo caso también se han desarrollado diversos reconocimientos de responsabilidades, entre los que se destacan los realizados de forma colectiva por las antiguas FARC-EP en 12 Encuentros y de forma individual de 8 ex paramilitares⁵³, 3 integrantes de la Fuerza Pública, 1 empresario y 2 políticos⁵⁴. Asimismo, los cinco expresidentes que

⁵² Algunos de los Encuentros por la Verdad y espacios de escucha más recientes son: “Verdades que liberen: cinco conversaciones para comprender el impacto del secuestro en Antioquia (CEV, 2021b) y ‘Periodistas: entre el deber de informar y la primicia del conflicto’ (CEV, 2021c). A nivel regional, algunos de los más recientes: Diálogo con la comunidad del pueblo Murui en la zona selvática de Puerto Leguizamo (CEV, 2021j), Impactos del conflicto en las Universidades públicas del Caribe (CEV, 2021v), “Vení conversá con la juventud de Chocó: por el merecimiento a soñar” (CEV, 2021l) y el “Exilio: la condena de las víctimas” en desarrollo del trabajo de la verdad en “Colombia fuera de Colombia” (CEV, 2021k).

⁵³ Es importante recordar que la JEP no tiene competencia sobre exparamilitares por lo que no existen incentivos para que estos acudan a la CEV. Al respecto, el senador de la Alianza Verde Antonio Sanguino presentó un proyecto de ley para que estos obtengan beneficios legales relativos a libertad provisional en Justicia y paz por su participación como testigos o declarantes en el SIVJNRN (Confidencial Colombia, 2021).

⁵⁴ Los reconocimientos más recientes son: El reconocimiento del exdirector de la Policía y exvicepresidente de Colombia Óscar Naranjo quién señaló haber estigmatizado a la Universidad Pública bajo el prejuicio de que “era una especie de caldera estructuralmente vinculada a grupos armados” en el marco del Encuentro “El conflicto armado en las universidades: generaciones que no se rinden.” (El Tiempo, 2021a); El Encuentro “Vivos, libres y en paz: reconocimiento sobre los

se encuentran vivos han acudido a la CEV a presentar su versión de algunos de los hechos sucedidos durante sus mandatos: C. Gaviria, E. Samper, J.M Santos, A. Pastrana y A. Uribe⁵⁵. Estas contribuciones, señaló el presidente de la Comisión Francisco de Roux, “son acogidas con el máximo respeto y serán sometidas, al igual que se ha hecho con todas las voces del proceso de escucha, a un juicioso análisis y contraste para que, al final del mandato, hagan parte del Informe Final y las recomendaciones para la no continuidad y la no repetición del conflicto armado en el país” (CEV, 2021o).

Es necesario subrayar que algunos de estos encuentros y diálogos han sido fuente de polémicas, fuertes críticas y escepticismo desde algunos sectores⁵⁶, por cuanto no han colmado las expectativas de las víctimas y la ciudadanía⁵⁷. Al margen de

impactos y afectaciones del secuestro en el Valle del Cauca” en el que participaron víctimas directas e indirectas de tres casos emblemáticos de secuestro cometidos por la guerrilla del ELN y las antiguas FARC (CEV, 2021a); El ‘Reconocimiento de responsabilidades en el caso de asesinato de Yolanda Cerón Delgado por parte de exintegrantes de AUC’ (CEV, 2021d) y el Encuentro por la Verdad ‘Verdades que Liberen: Reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de Farc’ (CEV, 2021e). En este último, los excombatientes Pastor Alape y Jhoverman Sánchez (FARC-EP), y Carlos Antonio Moreno Tuberquia (ACCU) relatan sus experiencias como combatientes en la región de Urabá (CEV, 2021t), en el marco de la ruta de reconocimiento y contribución a la verdad de Rodrigo Londoño y Salvatore Mancuso anunciada en marzo de 2021. De la misma forma, en el ‘Encuentro por la Verdad: reconocimiento de responsabilidades de secuestro’ antiguos excombatientes de FARC-EP se reunieron con víctimas quienes llamaron la atención sobre la necesidad de fortalecer el enfoque de género, conocer la verdad sobre el paradero de las víctimas y la no repetición. Asimismo, Ingrid Betancourt, víctima de secuestro por parte de FARC, manifestó su inconformidad por no escuchar “un perdón sincero” (CEV, 2021f). Para conocer el detalle de las actividades de reconocimiento realizadas en el primer semestre de 2021 ver: (CEV, 2021q).

⁵⁵ Es necesario anotar que este diálogo estuvo rodeado de gran escepticismo por parte de varios sectores, especialmente de las víctimas, considerando la reticencia del expresidente y su empeño por desconocer la labor de la CEV y el A.F. en general. Al respecto, la CEV señaló en un comunicado que esta conversación, a la que acudió el presidente de la Comisión, la hacía en el marco de sus funciones.

⁵⁶ Al respecto, CEPDIPO publicó en el mes de julio el Documento de Trabajo 29 sobre “Avances, Riesgos y desafíos del mandato de la CEV (2017.2021) en el que plantean una evaluación sobre los aspectos externos e internos que podrían limitar o restringir el alcance de la verdad en el Informe Final de la CEV (CEPDIPO, 2021b).

⁵⁷ Es el caso del reconocimiento de FARC sobre el tema de secuestro, en el que Ingrid Betancourt afirmó que no sintió la sinceridad de los excombatientes (El Tiempo, 2021i). También fue fuente de discusión la versión del expresidente Pastrana quien presentó una carta firmada por los hermanos Rodríguez Orejuela acusando al expresidente Samper de saber de la procedencia de dineros ilícitos en su campaña (CEV, 2021o). En especial, generó una amplia discusión la conversación con el expresidente Uribe, quien ha desconocido públicamente a la CEV en diversas oportunidades y de quien no se obtuvo un reconocimiento de responsabilidades, sino su versión de algunos de los hechos sucedidos en sus administraciones (CEV, 2021n). Para un conjunto importante de sectores, la forma en que se desarrolló esta versión pública fue revictimizante, no contribuyó a la verdad y deslegitimó a la CEV. Para el Padre de Roux -presidente de la Comisión- este era un paso necesario en el proceso de escucha, que a largo plazo impedirá que se juzgue el informe final por no haber oído a todos los actores del conflicto, ni contrastado todas las versiones (El Espectador, 2021l).

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021

estas legítimas controversias, la ST considera valiosas las estrategias de la Comisión en su tiempo de funcionamiento para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos de esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de la dignidad de las víctimas y reconocimiento de responsabilidades de los excombatientes. Los esfuerzos dedicados a la búsqueda de estos reconocimientos y construcción de la verdad son pasos importantes en la posibilidad de tejer lazos para la reconciliación y la convivencia en el país.

3.2.1. Cómo preservarlo

Tal como se señaló en el acápite de logros sobre este tema, durante el tiempo que lleva la CEV en funcionamiento se han posibilitado algunos espacios para el reconocimiento de las víctimas y de los responsables. Sin embargo, aquellos que se esperaban de las Fuerzas Militares, del empresariado que ha participado directa o indirectamente en la comisión de crímenes, y de muchos políticos y terceros civiles, han sido muy escasos. Como se señaló en el informe noveno (STCIV, 2021b), tampoco fue posible avanzar de forma significativa en este tipo de reconocimientos en las regiones por causa de la pandemia, la persistencia de la violencia y la situación crítica de vulnerabilidad socioeconómica en la que viven las víctimas.

Por ello, estos avances parciales requieren la construcción de una apuesta contundente en lo que resta de mandato de la CEV, así como una línea de trabajo posterior en el marco del trabajo del SIVJRN, de tal suerte que sea posible en el futuro cercano continuar con los procesos ya abiertos entre víctimas y responsables y se abran otros nuevos, dando continuidad a esta labor en pro de la dignificación de las víctimas, la sanación de unos y otros y la posibilidad de abrir escenarios de reconciliación y convivencia. Adicionalmente, la ST considera necesario continuar:

1. Manteniendo el proceso de sensibilización a las víctimas y a la sociedad civil sobre la importancia de estos escenarios mediante ejercicios efectivos de pedagogía, difusión y publicidad. Si bien se ha desarrollado un esfuerzo notorio desde la CEV para diversificar sus canales y formas de comunicación para llegar a un conjunto muy amplio de la sociedad, su trabajo aún es desconocido en muchas regiones del país y la apatía sigue siendo un elemento común en muchos sectores sociales. Es importante encontrar fórmulas para que el material producido hasta el momento, representado en eventos públicos transmitidos vía Internet, programas de radio y televisión y los demás productos elaborados alrededor del objetivo de reconocimiento puedan ser debidamente divulgados y apropiados en los lugares a los que la CEV no alcanzó a llegar. Asimismo, encontrar los mecanismos

para que el Estado y la sociedad civil de forma mancomunada construyan y desarrollen estrategias que incluyan este tipo de procesos de sensibilización.

2. Acelerando los procesos de reconocimiento, en términos de los aportes a la verdad que le son exigibles a los comparecientes, a través del régimen de condicionalidad dirigido por la JEP (Ley 1957/19). Vale la pena señalar que, siendo la aplicación del régimen el camino que mayores progresos ha ofrecido para la realización de reconocimientos de responsabilidades, según la misma Comisión (CEV, 2021m), es importante mantenerlo y potenciarlo para que pueda generar mayores resultados. Esto implica un esfuerzo importante de articulación al interior del SIVJRN, de tal suerte que brinde los incentivos, la confianza y la seguridad jurídica suficiente a los comparecientes para participar en ellos. Para ello se requiere un proceso de certificación (Resolución 079 de 2019 la CEV) claro, eficiente y pertinente en el que se valore el reconocimiento de responsabilidades como uno de los elementos sustanciales a considerar. Al mismo tiempo, demanda de un importante esfuerzo de comunicación y pedagogía de la CEV para que, no solamente las víctimas e interlocutores principales se interesen en ello, sino para que la ciudadanía en general y los apáticos, en particular, se sientan implicados y comprometidos, y se interesen en conocer y hacerse parte de estos procesos.

3. Profundizando las conversaciones con actores responsables no obligados a comparecer en el Sistema como terceros civiles, empresarios, políticos, y agentes del Estado, con el fin de vincularlos a procesos de reconocimiento de responsabilidades. Ello significa mantener los esfuerzos que de tiempo atrás viene desplegando la CEV para acercarse a estos sectores con el propósito de reflexionar sobre su participación en el conflicto armado, no solo como víctimas sino también como responsables de diferentes acciones delictivas que condujeron a graves crímenes y violaciones a los derechos humanos. Durante las últimas semanas, la CEV anunció una serie de seis espacios virtuales públicos, comenzando con el diálogo “Una conversación para el futuro: empresa y verdad del conflicto armado”, con los que se espera avanzar en este sentido (CEV, 2021i). Esta tarea supone un esfuerzo ingente que podría ser más eficiente si se establecen relacionamientos distintos entre los diversos sectores empresariales, reconociendo además las diferencias territoriales en este sector. Asimismo, es necesario que las demás entidades del Sistema y las entidades del Estado aporten a estos relacionamientos, faciliten los diálogos y coadyuven a la generación de confianza entre los grupos empresariales y la CEV (USAID, 2021). Con los políticos, y en particular aquellos que han sido funcionarios por voto popular, es relevante la presión y el control político que haga la ciudadanía y los partidos políticos. Para ello se requiere un trabajo orientado a la valoración y estima de aquellos grupos políticos y

personalidades que asuman su responsabilidad y se desconozcan, políticamente hablando, aquellos sectores que continúen la lógica del negacionismo.

4. Finalmente, es necesario reconocer la realidad de los sujetos que intervienen en estos reconocimientos, en participar, aquellas situaciones del contexto que no pueden ser controladas o modificadas individualmente, como las dificultades provenientes de la pandemia, la inseguridad en los territorios, y las condiciones socioeconómicas que limitan u obstruyen la participación de los diferentes intervinientes. Frente a ellos, la CEV debe continuar en el esfuerzo de adaptarse a los escenarios reales de los participantes y las comunidades, y procurar todos los esfuerzos para que este tipo de situaciones no limiten o impidan el desarrollo de procesos de reconocimiento.

3.2.2. Riesgos

El objetivo de reconocimiento voluntario otorgado por el A.F. a la CEV tiene como común denominador, junto con el de esclarecimiento de la verdad, abonar el camino para la realización de los derechos de las víctimas. Estos procesos permiten, además, tender puentes, no solamente entre víctimas y perpetradores, sino entre grupos de excombatientes y comunidades y con la sociedad en general, coadyuvando en los procesos de reconciliación y convivencia en Colombia. De allí que sea un aspecto del trabajo de la Comisión altamente apreciado y de gran estima para las víctimas y las comunidades que han vivido de manera álgida el conflicto armado. Sin embargo, la falta de interés y de incentivos para que los responsables hagan uso de estos espacios, la existencia de limitaciones de carácter objetivo o estructural como la pandemia, ausencia de seguridad y de protección en los territorios, y la situación socio económica de las víctimas que limitan sus capacidades para participar, disminuyen las posibilidades de avanzar en este tipo de procesos.

Es importante que la CEV, en coordinación con otras entidades del Estado, trabaje decididamente en mejorar las condiciones para que estos reconocimientos se realicen garantizando la seguridad y la participación de los comparecientes y las víctimas, aumentando el interés de los responsables y creando estrategias para superar los inconvenientes producidos por la pandemia. De lo contrario, se reducirían las posibilidades de avanzar en un proceso de reparación integral y respetuoso con las víctimas, y en procesos de reconciliación y convivencia.

3.3. Logro y relevancia:

El A.F también se ocupó de otro aspecto vital de la verdad. El derecho a conocer el paradero de los desaparecidos que hoy existen en el país. Con cerca de 120.000 desaparecidos en el marco del conflicto armado en Colombia, 82.998 de ellos víctimas de desaparición forzada⁵⁸ (CNMH, 2018), su búsqueda, hallazgo y entrega a sus familiares se convierte en uno de los principales retos que tiene el país para superar las décadas de violencia a las que ha sido sometido. Con este fin se pactó la creación de una Unidad de Búsqueda que tuviera las herramientas y el alcance necesario para acometer esta tarea en un país. El abordaje de este reto, asumido infructuosamente por diversas entidades del Estado a lo largo de la historia reciente del país, ha arrojado diversas experiencias y aprendizajes, las cuales fueron reconocidas en la construcción de esta nueva entidad. La creación de la UBPD, el mandato asignado y las herramientas otorgadas, traen consigo al menos tres asuntos de gran relevancia para desarrollar su labor, sirviendo además de ejemplo internacional para este tipo de tareas.

a. Su naturaleza constitucional, extrajudicial y humanitaria como parte del SIVJRN. Sin precedentes en la estructura del Estado colombiano, esta entidad mantiene el rango constitucional otorgado a las otras dos entidades del Sistema, dotándola de autonomía e independencia del Gobierno nacional y de otras entidades del Estado, lo cual le permite tomar decisiones estructurales sobre su trabajo con la mayor libertad posible. Cuenta con dos elementos que la diferencian de cualquier otra entidad oficial del país. De un lado, tiene un carácter extrajudicial, similar al de la CEV, lo cual significa que no atribuye responsabilidades ni busca perseguir el delito por lo cual puede mantener la confidencialidad de las fuentes de información sin que sobre ellas recaiga la amenaza de un proceso judicial y, de otro lado, está dotada de un carácter humanitario, lo que le permite realizar su tarea desde la neutralidad y con sujeción al sentido de humanidad como objetivo último.

Estos dos últimos elementos son de gran importancia porque le permite ingresar a territorios donde persiste la presencia de actores armados, existe una alta polarización política y una profunda desconfianza en el Estado con mayores posibilidades de tener éxito, que cualquier otra entidad del Estado.

⁵⁸ De acuerdo con el CNMH, en Colombia la desaparición forzada ha dejado 82.998 víctimas, de los cuales sólo se tiene información de 42.471 (51%). Se conoce el perpetrador en el 52% de los casos, distribuidos así: “grupos paramilitares 26.475 (62,3%), guerrillas 10.36054 (24,3%), grupos post desmovilización 2.764 (6,5%), agentes de Estado 2.484 (5,8%), agentes de Estado-grupos paramilitares 388 (0,9%)”

b. Una comprensión amplia de personas dadas por desaparecidas que incluye a las víctimas de desaparición forzada pero también a: personas secuestradas de las que no se tuvo más conocimiento, combatientes regulares (miembros de la fuerza pública) e irregulares (miembros de grupos armados al margen de la ley) que desaparecieron en medio de las hostilidades y menores de edad a quienes, tras unirse a grupos ilegales armados (reclutamiento ilícito) se les perdió el rastro. Adicionalmente, dentro de las tareas que le fueron constitucionalmente entregadas a la entidad está la estructuración del universo de personas dadas por desaparecidas y el registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas. Esta visión más amplia de la desaparición en medio del conflicto armado permite que muchas familias que hasta el momento habían renunciado a activar sus búsquedas, presenten sus casos ante la Unidad. Asimismo, crea una visión más comprehensiva del fenómeno y permite entender la profundidad del daño causado.

c. La inclusión de tres roles posibles en la búsqueda: dirigir, coordinar, y contribuir (art.2 Decreto 589/17), roles muy importantes porque permiten crear las condiciones para generar procesos de colaboración armónica entre las distintas entidades que tienen responsabilidades con la búsqueda, en especial, porque en la institucionalidad colombiana son numerosas las entidades del orden nacional y local que se encuentran involucradas en estas tareas. La posibilidad de que la Unidad, coordine y dirija la búsqueda, pero que, al tiempo pueda colaborar con las demás entidades, es fundamental para conseguir sus objetivos⁵⁹. Esta combinación de elementos buscó superar los vacíos y obstáculos que hasta el momento han acompañado esta tarea en el país y que venían retrasando los procesos de búsqueda, hallazgo, identificación y entrega a los familiares de los cuerpos de los desaparecidos. Dentro de las tareas encomendadas a la entidad se encuentran la elaboración e implementación del Plan Nacional de Búsqueda y de Planes

⁵⁹ En desarrollo de estos tres roles se destacan en los cuatro últimos meses las siguientes acciones: el hallazgo de prendas y estructuras dentales que podrían corresponder a personas desaparecidas hace 40 años en Bagadó, Chocó (El Tiempo, 2021p), una reunión con la Comisión Nacional de búsqueda de FARC para la construcción de la ruta de búsqueda de las personas desaparecidas en la operación Berlín, en la que se estima que murieron al menos 74 guerrilleros menores de edad y 100 personas siguen desaparecidas (El Espectador, 2021c); 24 cuerpos recuperados en Samaná Caldas en el Plan Regional del Magdalena Medio Caldense (El Espectador, 2021x); la recuperación de 27 cuerpos en el cementerio de La Dorada- Caldas (UBPD, 2021a); la entrega en Bogotá del cuerpo de Raúl Villarraga, excombatiente de las FARC (El Espectador, 2021y); la recepción de 4 informes del Foro Internacional del Víctimas (El Espectador, 2021z); la localización de 19 fosas clandestinas en los Montes de María (El Espectador, 2021aa); la toma de cerca de un centenar de muestras biológicas a familiares de personas dadas por desaparecidas en los municipios de La Dorada, La Victoria, Norcasia y Samaná en Caldas y Fresno y Venadillo en Tolima (El Espectador, 2021a). En total, desde el 2020 y hasta el 30 de junio de 2021, señala la entidad que ha tomado 912 muestras biológicas a 456 personas las cuales han sido entregadas al INMLCF y se han ingresado al SIRDEC 15.082 en el marco del proyecto de impulso a la identificación (UBPD, 2021b)

Regionales de Búsqueda como fórmula conceptual, metodológica y operativa para desarrollar su mandato.

Por ello, la creación del Documento conceptual: “Plan Nacional de Búsqueda” (UBPD, 2020) resulta un hito dentro del diseño y planeación del proceso de búsqueda en Colombia y se constituye en el instrumento teórico, conceptual y metodológico institucional más desarrollado hasta el momento para avanzar consistentemente en la búsqueda de personas desaparecidas en el país. Todo ello, como resultado de la condensación de décadas de experiencias y aprendizajes de las entidades del Estado, la sociedad civil y las víctimas que participaron en su elaboración. También la puesta en marcha de 18 Planes Regionales de Búsqueda⁶⁰, como estrategia para la operacionalización y materialización de búsquedas y hallazgos de las personas desaparecidas en los territorios, son buenas noticias para los familiares que en muchos casos llevan décadas en su búsqueda. Asimismo, se destaca como un logro en construcción, la estrategia de “Pactos regionales por la búsqueda de personas dadas por desaparecidas”⁶¹ con el objetivo de crear las condiciones institucionales y sociales de colaboración y coordinación que permita a la entidad y en general al Estado colombiano, ser más eficientes en la búsqueda, en un horizonte de largo plazo para la constitución de un Sistema Nacional de Búsqueda. Estas herramientas resultan trascendentales al menos por cuatro razones:

(i) Crea un marco conceptual, metodológico y técnico que da orden, estructura y sentido a la búsqueda de personas desaparecidas, lo cual resulta indispensable cuando el número de personas a buscar, y las dificultades de esta búsqueda son tan altas como en el caso colombiano. El tiempo transcurrido entre la desaparición y la búsqueda, que en muchos casos es de varias décadas; la persistencia del conflicto armado; las formas que se usaron para la desaparición, entre ellas el uso de hornos, la desaparición en cuerpos de agua y el constante uso de fosas comunes y cementerios ilegales; y la extensión geográfica del territorio nacional, sus dificultades de acceso y precarias condiciones locales son algunos de los más importantes obstáculos a sortear en este proceso.

⁶⁰ Estas búsquedas se realizan en agrupaciones territoriales así: Caribe, Magdalena medio, Noroccidente, Oriente 1, Oriente 2, Centro, Sur y suroccidente (UBPD Radicado N° 1000-1-202101804, 2021).

⁶¹ Esta es una estrategia liderada por la UBPD junto a la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Hasta el momento se han firmado 8 pactos regionales, de 10 que se planean firmar en: Magdalena, Antioquia, puerto Berrío, Bogotá, Buenaventura, Caquetá, Norte de Santander y Nariño (UBPD Radicado N° 1000-1-202101804, 2021).

(ii) Incorpora la perspectiva étnica y de género, enfoques, que fueron incluidos en el A.F. para el funcionamiento de todo el SIVJRNR. Por esta vía, comienzan a visibilizarse las implicaciones del conflicto armado en estas poblaciones y los grados de afectación que vivieron las comunidades. Así, por ejemplo, la labor del SIVJRNR ha permitido que se comience a conocer la forma en que los grupos armados utilizaron los territorios de comunidades étnicas para desarrollar este tipo de prácticas criminales, o cómo la orientación sexual fue el motivo invocado por diferentes grupos para justificar desapariciones forzadas.

(iii) Privilegia la participación de las familias y comunidades. Adicionalmente y en concordancia con el conocimiento acumulado por el Estado y la sociedad civil en procesos de búsqueda, estos instrumentos incluyen la participación de las familias, muchas de las cuales han desarrollado esta labor de forma individual o colectiva mediante asociaciones u organizaciones de víctimas. Con este reconocimiento, no solo se avanza en la satisfacción del derecho a saber qué pasó con sus familiares, sino que aprovecha los conocimientos y experiencia adquiridos durante años.

(iv) La firma de Pactos Regionales facilita la coordinación y colaboración territorial que permite la puesta en marcha de acciones humanitarias y promueven la participación de los diferentes actores sociales, institucionales y comunitarios para avanzar en la búsqueda. Comenzar a construir estrategias y mecanismos para un trabajo mancomunado es sustancial para avanzar en procesos de búsqueda y aumentar las posibilidades de éxito.

3.3.1. Cómo preservarlos

La situación actual de la desaparición en Colombia y los retos particulares para la búsqueda, han implicado un esfuerzo importante en el quehacer de esta entidad. Tras casi tres años de su puesta en marcha, la entidad ya enfrenta serios desafíos para desarrollar cabalmente su labor. La ST subraya algunos de esos asuntos y llama la atención sobre la necesidad de que sean abordados por la institucionalidad para lograr un mejor desempeño en el cumplimiento de sus objetivos:

1. Operativizando el Plan Nacional de Búsqueda a partir de la identificación de actividades, cronogramas, responsables y recursos. Tal como se ha señalado en los últimos dos informes de la ST (STCIV, 2021b) es necesario que el Plan Nacional cuente con el diseño y la planeación básica para que pueda implementarse de forma ordenada, clara y eficiente. De allí que, si bien se valora positivamente la expedición del Plan como el documento que servirá de “carta de navegación” para la búsqueda, esto solamente será posible con buenos instrumentos técnicos de planeación. Actualmente la Unidad viene liderando la segunda fase de elaboración

de este plan, implementando un proceso de participación a nivel nacional y territorial mediante la realización de 16 encuentros bilaterales con entidades del Estado⁶² y 10 espacios ampliados con organizaciones de la sociedad civil involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas⁶³ (UBPD Radicado N° 1000-1-202101804, 2021). Señala la UBPD que este plan, que debe incluir “los pasos operativos, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, las actividades estratégicas que deben desarrollarse, los indicadores, las metas y una aproximación al costeo de las principales líneas de acción” (UBPD, 2021e), se encuentra en fase de validaciones finales y construcción del documento final en este momento (UBPD 3000-1-202100834, 2021).

En relación con el universo de personas desaparecidas, una de las líneas de trabajo del PNB, la UBPD señaló que un primer cruce de información de las bases de datos del SIVJRNR y el registro de solicitudes de la UBPD, arrojó un estimado provisional de 98.820 registros, que no incluye el subregistro existente. En cuanto al registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, otra de las líneas del PNB, señala que a mayo de 2021 se logró levantar un registro de 969 sitios de disposición de cuerpos, 485 cementerios y 761 personas dadas por desaparecidas mencionadas en los documentos que relacionan sitios de disposición de cuerpos (UBPD, 2021b). No obstante, a juicio del Consejo Asesor de la UBPD siguen siendo retos: la consolidación del universo de personas desaparecidas, el fortalecimiento de las herramientas para la identificación de los cuerpos y las diligencias en los cementerios clandestinos donde se tiene conocimiento de la existencia de cuerpos esqueletizados, los retos más importantes en este momento de la UBPD (Consejo Asesor- UBPD, 2021).

Adicionalmente, la Unidad señaló haber avanzado en la construcción participativa de los criterios de priorización territorial para la estrategia y ruta para la búsqueda” que dio como resultado la priorización de 30 subregiones, 20 a corto plazo y 10 a mediano plazo. En la respuesta de 13 de agosto de 2021 dada por la Unidad a la ST se establecen 16 subregiones priorizadas a corto plazo (UBPD Radicado N° 1000-1-202101804, 2021), mientras que, en el documento de rendición de cuentas

⁶² Las entidades con las que se han articulado hasta el momento son: Ministerio de Salud, Comisión para el esclarecimiento de la verdad, Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, Fiscalía General de la Nación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Justicia, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad para las Víctimas, Ministerio Interior, Registraduría Nacional, Ministerio de Defensa, Consejería Presidencial para los DDHH, Instituto Nacional de Medicina Legal, Agencia Nacional de Tierras, Centro Nacional de Memoria Histórica (UBPD, 2021b)

⁶³ Las organizaciones que han participado son: Comisión Colombiana de Juristas, MOVICE, Comisión de Búsqueda Desaparecidos FARC, Corporación Jurídica Libertad, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, ASFADDES, Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda (UBPD, 2021b).

presentado el 12 de agosto (UBPD, 2021b), se señala que a corto plazo se priorizará a 20 subregiones, presentándose una inconsistencia en la información⁶⁴.

2. Mediante la apertura de nuevos planes regionales y acelerando la entrega de avances y resultados de los existentes a los familiares de las víctimas, a las comunidades y a la sociedad en general. Hasta el momento la Unidad ha registrado 12.048 personas dadas por desaparecidas de las 16.133 solicitudes de búsqueda que ha recibido, y tiene activos 18 planes regionales de búsqueda con los cuales está buscando 2.060 personas a partir de cuatro líneas de investigación extrajudicial⁶⁵: (i). desaparición forzada: militantes políticos, líderes sociales (décadas de los 70 y 80), Víctimas de ejecuciones extrajudiciales y despojo de tierras; (ii). Secuestro, (iii). Personas afectadas en hostilidades, (iv). Reclutamiento; e, impulso a la identificación de cuerpos no identificados (UBPD Radicado N° 1000-1-202101804, 2021).

Según el documento de rendición de cuentas de la entidad, desde el 2020 y hasta el 30 de junio de 2021 han recuperado 163 cuerpos (32 asociados a Planes Regionales de Búsqueda y 131 a medidas cautelares dictadas por la JEP y planes de intervención). Específicamente durante los primeros seis meses del 2021 la entidad realizó 13 prospecciones y 48 diligencias de recuperación. Encontró 61 cuerpos en búsquedas asociadas a medidas cautelares y no reportó la recuperación de ningún cuerpo asociado a PRB. Desde la puesta en marcha de la Unidad y a la misma fecha de corte, esta informó haber participado en la entrega digna de 109

⁶⁴ Revisados los listados, se identifica que en la respuesta dada a esta ST no aparecen priorizadas a corto plazo siete subregiones que sí se encuentran en el texto de rendición de cuentas, así: Altillanura (Cumaribo, La primavera, Mapiripán, Puerto Carreño, Puerto Gaitán, Santa Rosalía); Alto Sinú y San Jorge (Tierra Alta); Bajo Cauca Antioqueño (Caucasia y Tarazá); Norte de Antioquia (Ituango); Occidente Antioqueño (Dabeiba); Litoral Pacífico (Bahía Solano y Jurado); y, Amazonía Sur-Oriental (Caruru, La Chorrera, Leticia, Mitú, Puerto Nariño, Solano, Taraira, Yavarate). A su vez, revisados los listados de los municipios que incluyen las 16 subregiones proporcionados a esta ST por la UBPD en su respuesta, se identifica que los siguientes municipios desaparecen del listado de rendición de cuentas de municipios priorizados a corto plazo: Bogotá D.C., El Castillo, La Macarena, Puerto Nare, Puerto Triunfo, Yondó, Carmen de Bolívar, Cocorná, La Ceja, Nariño, Carepa, Necoclí, Río Negro, San francisco, San Martín, Villanueva, Tame, Betulia y Urrao. Tampoco coinciden los municipios presentados en el documento de rendición de cuentas priorizados para mediano plazo con los presentados durante el evento de rendición de cuentas (UBPD, 2021c). Cabe advertir que en el documento de respuesta a la ST no se habla de una priorización a mediano plazo.

⁶⁵ En el documento sobre rendición de cuentas de esta entidad, señalan que, con el mismo corte de la respuesta a la ST, 30 de junio, se tenían 19 PRB mediante los cuales se busca a 2.120 personas (UBPD, 2021b). Estos son: Centro Oriente Meta (272 personas); Magdalena Medio Caldense (192 personas); Caquetá Norte (42); Caquetá sur (42); Caquetá centro (112); Bajo Putumayo (170); Sur del Huila (52); Alto y Medio Atrato (35); Pacífico sur (152); Suroccidente del Casanare (190); Morrosquillo (70); Oriente del Cauca (47); Sarare (133); Catatumbo (121); Centro del cauca (49); San Juanito- Meta (7); Pacífico Vallecaucano (105); centro del cesar (106); Militantes desaparecidos en Bogotá (77) (UBPD, 2021b).

cuerpos (31 entregas individuales y 78 en la entrega colectiva de Bojayá) y haber realizado tres reencuentros⁶⁶ (UBPD, 2021b) y (UBPD 3000-1-202100834, 2021).

Es importante notar que los datos proporcionados en la respuesta a la ST tienen algunas inconsistencias entre los PRB existentes, la realización de acciones de acceso y protección de lugares, las acciones humanitarias de búsqueda y su discriminación entre PRB, medidas cautelares y planes de intervención. De la misma forma, con los datos obtenidos por la ST, no es posible asociar cuáles entregas dignas son resultado del trabajo desarrollado en los PRB, en las medidas cautelares o en los planes de intervención. Tampoco es posible saber si las entregas dignas que se han realizado coinciden con cuerpos recuperados por la misma entidad o hacen parte de procesos de búsqueda de otras entidades. Esta falta de claridad en la información impide hacer seguimiento detallado a los avances en cada una de las líneas de trabajo de la entidad y, en particular, al estado de avance y resultados de cada uno de los PRB.

Si bien es cierto que se trata de una tarea colosal, la ST insiste en la necesidad de considerar algunos aspectos sobre estos planes: (i). Que se desarrollen como parte de un proceso de priorización, y que los criterios que se usen para esta priorización sean públicos y transparentes; (ii). Que se agilice la búsqueda de aquellas personas que tienen familiares en edades avanzadas o situaciones de salud complejas, de tal suerte que su muerte no se produzca sin encontrar a sus seres queridos u obtener respuestas sobre lo que sucedió; (iii). Que se desarrollen mediante la implementación de una estrategia robusta y eficiente de participación de los buscadores y familiares que evite que las familias abandonen la búsqueda por falta de resultados y confianza en el proceso; (iv). Que aumenten el número de planes activos, que mediante estos se busque a un mayor número de personas y que se agilice su desarrollo y, (v). Que se fortalezcan los procesos de articulación y coordinación con las demás entidades del Estado que tienen responsabilidades en la materia (STCIV, 2021b). Adicionalmente, es necesario que la UBPD presente información integral de todos y cada uno de los planes regionales, y pueda hacerse una evaluación de los avances, retrasos y obstáculos que se vienen presentando en la actualidad.

⁶⁶ Adicionalmente, la Unidad reportó en 2021 la verificación de identidad de una persona encontrada con vida en el Magdalena Medio.

3. Construyendo e implementando una estrategia para la protección de lugares y sitios de inhumación a nivel nacional y regional donde se presume que se encuentran alojadas personas dadas por desaparecidas, que evite un mayor deterioro o desaparición de cuerpos no hallados, o la alteración de lugares y terrenos para la búsqueda. Esto es particularmente importante en Colombia, considerando que muchos de los lugares que fueron utilizados con estos propósitos se encuentran en alto riesgo de ser alterados y destruidos. Amplios territorios ocupados por actores armados, el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales, de infraestructura y arquitectónicos, el avance de la naturaleza, una mala administración de los cementerios y de la misma administración de la muerte y la pandemia producida por el Covid-19, entre otros, hacen urgente que la Unidad constituya un mecanismo rápido, eficiente y seguro para proteger estos lugares de manera autónoma o en colaboración con otras entidades del Estado del nivel nacional y local, con responsabilidades en esta materia.

4. Mediante la construcción de un Sistema Nacional de Búsqueda que se articule interinstitucionalmente con el SIVJNR y las demás entidades responsables a nivel nacional y regional, haciendo más eficiente la búsqueda y ampliando las posibilidades de éxito de hallazgos y reencuentros. Para ello, la ST considera pertinente: (i). Diseñar e implementar una ruta técnica para la constitución del Sistema en correspondencia con el Plan Nacional de Búsqueda; (ii). Continuar con la firma de Pactos Regionales para la búsqueda fortaleciéndolos con herramientas de planeación específica que permita a las entidades involucradas cumplir con sus compromisos y hacer seguimientos a los avances; (iii). Desarrollar acciones que procuren el compromiso institucional de las entidades involucradas para la materialización de los procesos de búsqueda, y la incorporación coordinada de tareas en sus planes estratégicos, operativos y presupuestales y (iv). Continuar con los procesos de sensibilización y visibilidad sobre la importancia de buscar las personas desaparecidas a nivel comunitario, social e institucional. También es necesario, en consonancia con el llamado del Comité contra la desaparición Forzada de las Naciones Unidas, trabajar en procura de la adopción de una política pública integral para prevenir las desapariciones forzadas (El Tiempo, 2021e).

3.3.2. Riesgos

La búsqueda, hallazgo y entrega de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado fue uno de los asuntos de mayor interés en las discusiones sobre víctimas que se desarrollaron en La Habana. La creación y puesta en marcha de una entidad de rango constitucional y especializada exclusivamente en este tema es una clara muestra de la importancia que los negociadores dieron a este tema, como resultado del trabajo de incidencia política desplegado por las organizaciones sociales y las víctimas familiares de desaparición forzada durante el proceso de paz y en clara sintonía con el derecho a saber del paradero de las personas desaparecidas en desarrollo de los derechos de las víctimas. Al respecto, la CIDH ha señalado:

Toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene, de acuerdo con los artículos 1.1, 8.1, 25, así como en determinadas circunstancias al artículo 13 de la Convención, el derecho a conocer la verdad, por lo que aquéllos y la sociedad toda deben ser informados de lo sucedido, derecho que también ha sido reconocido en diversos instrumentos de Naciones Unidas y por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y cuyo contenido, en particular en casos de desaparición forzada, es parte del mismo un “derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos” y que se enmarca en el derecho de acceso a la justicia y la obligación de investigar como forma de reparación para conocer la verdad en el caso concreto. (CASO GELMAN VS. URUGUAY, SENTENCIA DE 24 DE FEBRERO DE 2011)

252

Por otra parte:

La Corte ha advertido la relevancia del derecho a la verdad respecto de las desapariciones forzadas. Además, si bien se ha advertido que el derecho a la verdad implica el derecho de los familiares de la víctima a conocer el destino de esta, el derecho también abarca otros aspectos, en tanto que se relaciona, de modo general, con el derecho de tales familiares de que el Estado realice las acciones conducentes tendientes a lograr “el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes (CASO OMEARA CARRASCAL Y OTROS VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 21 NOVIEMBRE DE 2018).

De allí que, de no registrarse avances significativos en la búsqueda, hallazgo y entrega de personas dadas por desaparecidas a sus familiares, se iría en detrimento significativo de los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia y se debilitaría su derecho a la reparación simbólica y a la satisfacción en tanto no pueden conocer el destino de sus familiares. De forma particular para quienes llevan muchos años desarrollando acciones de búsqueda por toda la geografía nacional, sería una nueva

frustración en relación con la precaria respuesta del Estado para la realización de sus derechos impactando, no solo la legitimidad del Estado como un todo, sino la capacidad del SIVJNR de cumplir con su mandato.

Adicionalmente, la obligación de encontrar personas desaparecidas en el marco del conflicto armado subsistiría hasta que no se satisfaga el derecho a saber de sus familiares, acerca del destino de las víctimas. Al respecto:

Como ha reconocido este Tribunal en su jurisprudencia sobre desaparición forzada de personas, uno de los componentes esenciales del derecho a conocer la verdad es el derecho de los familiares a conocer el paradero de las víctimas desaparecidas; así, mientras no se establezca el paradero de las víctimas del presente caso, el Estado colombiano es responsable por la violación del derecho a la verdad, toda vez que los familiares de las víctimas no pueden ver satisfecho este derecho mientras subsista la incertidumbre del paradero de las mismas. La incertidumbre sobre el paradero de los seres queridos es una de las principales fuentes de sufrimientos psíquico y moral de los familiares de las víctimas desaparecidas (CASO VEREDA LA ESPERANZA VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO 2017).

4. Justicia

La justicia se ha convertido en uno de los aspectos más importantes y significativos durante los procesos de negociación de paz en cualquier sociedad contemporánea. Allí se disputa la posibilidad de llegar a procesos pacíficos de concertación entre actores armados enfrentados, sin desistir de la obligación que tienen todos los Estados democráticos de investigar y juzgar a los responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

En Colombia, durante las negociaciones de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, el tipo de justicia a aplicar fue ampliamente debatido, convirtiéndose durante largos meses en el epicentro de disputa entre los interesados en concluir positivamente este proceso y sus opositores. En especial, la participación política de excombatientes y la prisión como única medida de sanción fueron los temas que más despertaron contradicciones. Sin embargo, otros aspectos como el modelo reparador y la participación de las víctimas fueron cobrando relevancia en medio de las discusiones y configurando el marco jurídico de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta nueva entidad, que se constituyó en el marco del SIVJNR para dar cuenta del derecho a la justicia de las víctimas y el deber del Estado de juzgar y sancionar a los responsables de graves crímenes, quedó establecida en el punto 5 del Acuerdo final 5.1.2.

Es de interés de la ST analizar los principales logros de esta Jurisdicción e identificar los aspectos más significativos para su consolidación. En particular, en este informe

se dará cuenta de dos aspectos notables que ha desarrollado la JEP: su modelo y sus principales decisiones hasta el momento y los principales retos y desafíos que quedan por delante.

4.1. Logro y relevancia

En primer lugar, la construcción y puesta en práctica de un modelo de justicia transicional basado en una estrategia de investigación macro criminal en la que se destacan, entre otros, los siguientes elementos:

- Es una justicia con enfoque restaurativo que pone a las víctimas en el centro. Su objetivo es la restauración de los daños causados por los responsables mediante el desarrollo de procesos con potencial reparador y perspectiva transformadora.
- Busca el equilibrio entre la realización de los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica y participación política de los responsables⁶⁷. Y, si bien las sanciones implican restricción efectiva de derechos y libertades, privilegia el derecho a la verdad que tienen las víctimas.
- Ubica el derecho a la justicia en el marco de un sistema integral (junto a la CEV, a la UBPD y a las medidas de reparación), vinculando a los comparecientes mediante un régimen de condicionalidad que los obliga a procurar también los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación. Al tiempo, es un modelo dialogante con la construcción de condiciones para la convivencia y la reconciliación acorde con el espíritu del A.F.
- Tiene a su disposición un número amplio de fuentes del derecho: derecho penal internacional, derecho penal nacional, el derecho consuetudinario, derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, desde donde se determina qué conductas pueden ser calificadas como crímenes de guerra y de lesa humanidad. De la misma forma, permite y anima el uso permanente de elementos simbólicos, tradicionales y culturales como fórmulas de sanación y dignificación de los intervinientes y en especial, de las víctimas, acompañadas además de un componente psicosocial.
- Usa criterios de selección y priorización para investigar los hechos más graves y representativos del conflicto armado y sancionar a los máximos

⁶⁷ Al respecto, en este último cuatrimestre la Sala de Reconocimiento negó medidas cautelares a la Fundación Defensa de Inocentes contra exmiembros de FARC que solicitaban estos fueran apartados de sus curules en el Congreso de la República y ordenar su detención (El Espectador, 2021i)

responsables⁶⁸ (Tribunal para la Paz Sección de Apelación- JEP, 2021). Esta selección y priorización se realiza a partir del análisis de los informes del Estado y de las organizaciones de víctimas. Para ello se realizan análisis cualitativos y cuantitativos, se estructuran y homogenizan datos, y se establecen elementos relacionados con el quién, el cómo y el cuándo de los crímenes hallados. A partir de la estructuración de líneas de investigación, la magistratura determina el orden en el que se desarrollará el trabajo. Esta metodología permite además identificar crímenes de sistema y las afectaciones que produjeron, para que los magistrados puedan instaurar procesos de reparación y régimen de condicionalidad.

- Desarrolla una metodología de patrones de macro criminalidad o criminalidad de sistema, mediante una estrategia de investigación y judicialización enfocada en la concentración de hechos para identificar quiénes fueron los determinantes en los crímenes más graves. Así, se investiga la estructura y dentro de esta estructura, quiénes tuvieron mayor control y responsabilidad en la realización de los planes criminales (JEP, 2021e). En consonancia, contiene un mecanismo de amnistías e indultos para los delitos que no configuran crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos con el propósito de brindar seguridad jurídica también a quienes no son considerados máximos responsables (Ley de amnistías, indultos y tratamientos especiales -1820 de 2016 y respectivos decretos-, declarada constitucional mediante la sentencia C-017 de 2018 (M. P. Diana Fajardo).
- Permite abrir casos de diferentes tipos. Hasta el momento se han abierto: (i). por situaciones territoriales: mediante las cuales se investiga las más graves violaciones a los derechos humanos cometidas en un área geográfica del país y, (ii). por hechos criminales concretos ocurridos a lo largo del país.
- Sitúa a las víctimas como protagonistas del proceso. En este modelo está previsto que las víctimas, como intervinientes especiales, sean parte activa del proceso y participen durante todo su desarrollo. Entre las múltiples acciones que pueden desplegar están: la interposición de recursos, la presentación de requerimientos judiciales, y la participación en la definición

⁶⁸ Se comprende máximo responsable como: “aquella persona que: i) en razón de su posición jerárquica, rango o liderazgo (de facto o de iure) de tipo militar, político, económico o social haya tenido una participación determinante “rol esencial” en la generación, desenvolvimiento o ejecución de patrones de criminalidad; o que ii) sin importar su posición jerárquica, rango o liderazgo, participó de forma determinante en la comisión de delitos especialmente graves y representativos que configuran el patrón de criminalidad, de forma tal que su juzgamiento contribuiría a las finalidades de la justicia transicional en el mismo grado que lo haría procesar judicialmente a la persona que generó y ejecutó una determinada política criminal.” (CCJ, 2021b)

de las sanciones, entre muchas otras (JEP, 2020). A su vez, cuentan con una dependencia dentro de la JEP, conocido como el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD), para su acompañamiento jurídico.

- Contiene un esquema de sanciones de tres tipos, aplicables a partir del grado de aporte a la verdad y el reconocimiento de responsabilidades. Una sanción propia bajo la noción restaurativa y reparativa para aquellos que reconozcan en el marco del proceso dialógico su responsabilidad y contribuyan a una verdad plena y detallada; una sanción alternativa para quienes hagan este reconocimiento de manera tardía y una ordinaria de 20 años de cárcel para quienes no reconozcan responsabilidad y sean vencidos en juicio adversarial. Adicionalmente, cuenta con un mecanismo de vigilancia y control con el acompañamiento de Naciones Unidas para el cumplimiento de sanciones propias (JEP, 2021n).

Este modelo permite concentrar los esfuerzos de la Jurisdicción en los crímenes más graves y representativos, y en quienes tuvieron participación determinante mediante la agrupación de conductas, la investigación de hechos colectivos, y la revisión sistemática de todos los casos, versiones y expedientes que se encuentran actualmente dispersos en la justicia ordinaria y que no aparentan continuidad ni conexidad. De esta forma, ha sido posible enfrentar, desde la labor judicial, la masividad y macro criminalidad de los fenómenos delictivos producidos en el marco del conflicto armado, la mayoría con un alto volumen de comparecientes y de víctimas asociados. Esta metodología está permitiendo evidenciar los vasos comunicantes entre los macro casos, aún en situaciones producidas en épocas y territorios distantes, lo cual amplía el conocimiento que se tiene del conflicto armado y tener mayor verdad de lo sucedido en estas décadas violentas (JEP, 2021e). Bajo este modelo se han abierto hasta el momento 7 macro casos:

Macro caso	No. Comparecientes vinculados	No. De víctimas acreditadas
Toma de rehenes y otras graves privaciones de la libertad cometidas por las FARC-EP (Renombrado con Auto SRVR 019 de 2021)	59 comparecientes	2.519 víctimas
Situación municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en el departamento de Nariño	51 comparecientes	11 sujetos colectivos acreditados como víctimas, los cuales están integrados por 105.167 víctimas, y 58 víctimas acreditadas de forma individual
Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado ⁶⁹	414 comparecientes	1.083 víctimas individuales acreditadas
Situación territorial en la región de Urabá	261 comparecientes	111 sujetos colectivos están acreditados, los cuales incluyen 37.672 personas, y 229 víctimas de manera individual

⁶⁹ Al tiempo con las decisiones de fondo, este caso tuvo varios avances durante el último cuatrimestre: i. Se conoció la versión de Adolfo Guevara Cantillo, alias 101, en la que hace acusaciones al general (e) Mario Montoya (El Tiempo, 2021f); ii. se radicaron solicitudes de medidas cautelares con el propósito de proteger algunas víctimas que actúan en este caso (El Espectador, 2021h); iii. Se realizaron entrevistas con familiares de desaparecidos en el Urabá antioqueño y se tomaron muestras de ADN (El Tiempo, 2021h), y iv. Las organizaciones sociales elevaron su preocupación por lo que pasaría en las regiones que no quedaron priorizadas por la JEP como el Valle del Cauca, Arauca, Putumayo y el Eje cafetero considerando que tampoco han obtenido resultados en la justicia ordinaria (El Espectador, 2021j). De otro lado, en relación con la competencia frente al caso de Montoya entre la justicia ordinaria y la JEP, tras la directiva interna en la que se permite a la Fiscalía avanzar en investigaciones hasta esa etapa procesal, la FGN pidió al Tribunal Superior de Bogotá acoger la solicitud de imputación de cargos contra el general en retiro Mario Montoya por la comisión de más de 104 casos de “falsos positivos” (Asuntos Legales, 2021a), la cual no fue abalada (El Tiempo, 2021m). Por su parte el CAJAR solicitó al Fiscal tercero ante la Corte Suprema de Justicia que imputara cargos al general (e) Mario Montoya (W Radio, 2021). Cabe señalar que sobre esta directiva y su impacto en el trabajo de la JEP existen diferentes apreciaciones. Ver: (El Espectador, 2021g) y (El Espectador, 2021p).

Situación territorial Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca ⁷⁰	72 comparecientes	137 sujetos colectivos, del que hacen parte 178.149 personas y 85 víctimas de manera individual
Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) ⁷¹	15 comparecientes	2 sujetos colectivos y 146 víctimas de manera individual
Reclutamiento de niños y niñas en el conflicto armado ⁷²	37 comparecientes individuales	234 víctimas individuales.

En segundo lugar, este tipo de enfoque de investigación criminal, novedoso en el país, ha permitido avanzar en la identificación de patrones de violencia en el marco del conflicto, el reconocimiento de responsabilidades por parte de varios comparecientes, la presentación y contrastación de aportes a la verdad, y, el reconocimiento de relatos y la participación de las víctimas en los procesos judiciales. Estos elementos comienzan a hacerse palpables en los dos macro casos que han avanzado hasta el momento, en los cuales la jurisdicción empieza a arrojar conocimiento sobre los hechos, los tipos de delitos y los responsables, aún más allá de lo alcanzado por la justicia colombiana en los años anteriores⁷³.

(i) En el macro caso 001 denominado “Toma de rehenes y otras graves privaciones de la libertad cometidas por las FARC-EP”, mediante el Auto 19 de 2021 (Auto de

⁷⁰ Durante el último cuatrimestre, la JEP llamó a versión a Jorge Torres Victoria, Juan Carlos Ramírez, Diego Ardila Merchán y Édgar López Gómez, excomandantes de las Farc-EP a hacer aportes a la verdad por desplazamiento forzado, secuestros, violencia sexual, asesinatos, confinamiento y siembra de minas antipersonal, reclutamiento, desaparición forzada de personas, ataques a la población civil, amenazas y persecución que hayan sido cometidos por las extintas Farc – EP en el norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca (JEP, 2021k).

⁷¹ Respecto a este caso en el último cuatrimestre, informó el magistrado Gustavo Salazar, que la JEP priorizó una serie de subcasos con periodos históricos específicos. Esto permitirá, señala el magistrado, saber si hubo un “aparato complejo” involucrado en estos crímenes (El Espectador, 2021d). Al mismo tiempo, se acreditó al Partido Comunista Colombiano como víctima en este caso (JEP, 2021f).

⁷² Durante el último cuatrimestre en un análisis preliminar, la JEP estableció un universo de 18.677 NNA reclutados por FARC entre 1996 y 2016, definió tres hipótesis de investigación asociadas con el reclutamiento: violencia sexual y basada en género, desaparición forzada y homicidio, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, estableció que iniciará su actuación en el Bloque Oriental y llamó a 26 antiguos integrantes de este bloque a rendir versión. (JEP, 2021g). De otro lado, se hizo público un estudio que estaría realizando la JEP en este caso en el marco de las responsabilidades de las Fuerza Militares, sobre los hechos conocidos como la “Operación Berlín” en la que habrían muerto 74 menores de edad. Allí se hicieron requerimientos a 9 batallones y se busca que los oficiales involucrados en esta misión militar rindan versión voluntaria (El Espectador, 2021f).

⁷³ Este logro fue reconocido también por el Consejo de Seguridad de la ONU (JEP, 2021m)

Determinación de Hechos y Conductas) del 26 de enero de 2021, la JEP imputó al antiguo secretariado de las FARC-EP el crimen de lesa humanidad de privaciones graves de la libertad y el crimen de guerra de toma de rehenes. Este Auto resulta trascendental, no solamente por ser el primero de esta categoría, sino porque refleja el resultado de la puesta en práctica de este modelo de justicia. En este se imputa a ocho personas de la ex guerrilla consideradas las máximas responsables; se modifica la tipificación nacional de secuestro por un tipo internacional de mayor alcance y envergadura; se pone en práctica en el proceso dialógico, la contrastación de versiones y la búsqueda de la verdad a partir de la necesidad de las víctimas y lo hallado en las investigaciones; se brinda una mejor explicación de la forma en que se produjo el fenómeno del secuestro bajo la autoría de las FARC y se establece un universo de 21.396 víctimas, entre otros aspectos de gran relevancia para el país (STCIV, 2021b). Adicionalmente, en el marco de este caso, la JEP ordenó la construcción de un plan de trabajo con la UBPD para la búsqueda de personas secuestradas que continúan desaparecidas⁷⁴ (El Espectador, 2021b).

(ii) En el macro caso 003, identificado como “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate” la JEP ha emitido tres Autos relativos a los avances realizados por la Sala en relación con los denominados mediáticamente “falsos positivos”. Dentro de los aspectos más llamativos del primer Auto (033), producidos como resultado de la aplicación de este modelo de justicia, se encuentran: el replanteamiento del universo de víctimas de este crimen. Señaló la JEP que el número de víctimas puede ser, al menos, tres veces mayor que el presentado por la FGN (de 2.248 personas a 6.402 personas); el reconocimiento de estar ante una “política criminal” y una práctica sistemática y generalizada en materia de violaciones graves a derechos humanos por lo cual se imputan como crímenes de guerra de homicidio en persona protegida y crímenes de lesa humanidad de asesinato y desaparición forzada; y la presentación de la metodología implementada en este caso, en la que se desarrolla la investigación “de abajo hacia arriba”, con la que se espera, a través del análisis de los diferentes sub casos territoriales, ir develando el entramado delictivo conformado a nivel nacional. Adicionalmente, se hizo público en este Auto la estrategia de priorización territorial.⁷⁵

⁷⁴ Según la JEP hay 192 personas que fueron secuestradas y desaparecidas: 111 civiles y 81 militares, de los cuales, existe información de 55 personas. En total, los exmiembros de las FARC han entregado a la UBPD información de 515 personas desaparecidas: 338 combatientes, 137 civiles, un paramilitar y 39 personas sin status (El Espectador, 2021b).

⁷⁵ Las situaciones priorizadas son: Antioquia: IV Brigada; Costa Caribe (Cesar y Guajira): Batallón de Artillería No. 2 “La Popa”; Norte de Santander (Catatumbo): Segunda División, Huila (Pitalito y **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

Estas decisiones se vieron reflejadas en el segundo Auto (125) (JEP, 2021c) y tercer Auto (128) (JEP, 2021d)⁷⁶ relativos a este caso, en los que se describe la forma en que estos comparecientes conformaron organizaciones criminales que operaban al interior de las unidades militares en alianza con paramilitares, obedecieron a planes y patrones macro criminales afectando a la población civil, y en algunos casos, especialmente a los pueblos indígenas, entre otros importantes hallazgos.

Así, los anteriores, son dos ejemplos de lo logrado hasta el momento por la JEP que, no obstante, las críticas que le acompañan⁷⁷, permiten considerar que los hallazgos en términos de verdad y responsabilidades pueden ser superiores a los obtenidos hasta el momento por la justicia ordinaria colombiana.

4.1.1. Cómo preservarlos

Este modelo de justicia transicional con enfoque restaurativo, si bien tiene las bases necesarias para un despliegue integral, debe trabajar en algunos aspectos sin los cuales no estaría completa su labor. Algunos de los elementos identificados por la ST que deben ser preservado o alcanzados son:

1. Presentando avances en decisiones de fondo al interior de los macro casos, especialmente, mediante sentencias restaurativas. En particular, junto a los Autos descritos previamente en este informe, es importante que la JEP pueda comenzar a desarrollar en los próximos meses las Audiencias de Reconocimiento, adoptar las resoluciones de conclusiones a las que haya lugar para remitir al Tribunal de Paz, y asignar las sanciones correspondientes en los casos en los que existe reconocimiento. En caso contrario, que las investigaciones sean remitidas a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para lo de su competencia. Al respecto, si bien la ST no identifica retrasos o tiempos demasiado prolongados en el desarrollo de los casos en contraste con su volumen y complejidad, sí es importante, para aumentar la confianza y la legitimidad, que las víctimas y la ciudadanía puedan conocer de primera mano la forma en que esta justicia opera y su importancia para la no repetición. Adicionalmente, avanzar en los procesos

Garzón): Quinta División, Casanare: Cuarta División, Brigada XV y Meta: Batallón de Infantería no. 21 "Batalla Pantano de Vargas" (BIVAR).

⁷⁶ En estos Autos se determinaron los crímenes y conductas ocurridas en el Catatumbo (2007 a 2008), atribuibles a seis oficiales y tres suboficiales y un cabo, miembros de la Brigada Móvil 15 (BRIM15) y del Batallón de Infantería No. 15 General Francisco de Paula Santander (BISAN) del Ejército Nacional y un tercero civil, y a 15 militares (dos coroneles, seis oficiales, cuatro suboficiales y tres soldados) en operaciones del batallón La Popa en la Costa Caribe, en el departamento del Cesar.

⁷⁷ Para conocer algunos elementos de este modelo que han merecido la crítica de varios intervinientes en los procesos y expertos en la materia ver: (STCIV, 2021b).

prepara el escenario para poner en marcha los TOARS (Trabajos, obras y actividades con contenido reparador) con las resultantes consecuencias positivas para las víctimas y comunidades más afectadas, las cuales sí han debido esperar tiempos muy largos para conocer procesos de reparación en sus territorios⁷⁸.

2. Mediante el desarrollo de la segunda ronda de priorizaciones que incluyan espacios de participación para las víctimas, y que conduzca a la apertura de nuevos macro casos⁷⁹. Considerando que ya existen líneas de investigación avanzadas en otros aspectos del conflicto armado, y se ha anunciado una nueva ronda de priorizaciones, es importante que la JEP tome decisiones en relación con los nuevos asuntos que ocupan a la magistratura en los próximos años. Se conocen hasta el momento hallazgos en las nuevas líneas de investigación relacionados con: violencia sexual y violencias basadas en género, desplazamiento forzado, desaparición forzada, terceros de manera voluntaria y su interrelación con el conflicto armado (sala de definición de situaciones jurídicas), afectaciones con enfoque étnico, financiación de las FARC (sala de amnistía) y la línea de métodos y medios ilícitos de guerra.

⁷⁸ Al respecto, la JEP describió en su respuesta a la ST un número importante acciones preparatorias para poner en marcha los TOARS. Algunas de ellas son: i. el impulso de los espacios de articulación institucional con la finalidad de generar o garantizar condiciones para el desarrollo de TOAR y Sanciones Propias mediante: la Articulación con el Gobierno Nacional para identificar los proyectos PDET y otras iniciativas gubernamentales donde puedan adelantarse TOAR anticipados y sanciones propias; algunas gestiones con la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas para orientar e impulsar la puesta en marcha del mecanismo de monitoreo de las sanciones propias, en articulación con la Secretaría Ejecutiva -SE, y, la identificación de espacios de coordinación interinstitucional con la Subsecretaría Ejecutiva para fortalecer la participación de las víctimas en la definición y el desarrollo, entre otras; la elaboración de un plan de trabajo por parte de la SE para la creación de una dependencia encargada de suplir las necesidades administrativas, logísticas, y la creación de un comité encargado de articular a los órganos de la jurisdicción concernidos en la materia; la identificación y delimitación de competencias y coordinación, con el Ministerio de Defensa, el CCOET, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en materia de proyectos de sanciones propias para miembros de la Fuerza Pública y apoyo a su monitoreo; la realización de 4 Mesas Técnicas de Sanción Propia TOARS y Régimen de Condicionalidad con las dependencias competentes de la JEP sobre: régimen de condicionalidad, enfoque étnico racial, enfoque sobre discapacidad y participación de las víctimas; y, relacionamiento con las gobernaciones de Santander, Huila, Magdalena, Bolívar y las alcaldías de Bucaramanga, Neiva, Villavicencio, Bogotá y Medellín. Adicionalmente se prorrogó el mandato de la Misión de verificación hasta el 31 de octubre de 2021 que incluye una función de monitoreo de las sanciones y su relacionamiento con la SE, quién también tiene funciones específicas en la materia. (JEP, 2021o).

⁷⁹ Informa la JEP a la ST que la definición de nuevos macro casos se hará teniendo en cuenta la aplicación de los criterios de selección y priorización existentes, los cuales incluyen la caracterización periódica de la carga de trabajo de la SRVR, así como de los recursos existentes para satisfacer los derechos de las víctimas. Señala, además, que esta segunda ronda de priorización se iniciará en el último cuatrimestre de 2021 (JEP, 2021o).

Cada una de estas líneas representa un aspecto del conflicto de alta complejidad y genera esperanzas en las víctimas que aún no se sienten incluidas en los siete macro casos abiertos hasta el momento. Al tiempo, son piezas de gran valor para continuar armando el rompecabezas construido en más de cinco décadas de conflicto armado en el país, lo cual facilita el debate y toma de decisiones, sobre los cambios necesarios para la no repetición. Es importante advertir que, al cierre de este informe, el presidente de la JEP anunció que la Jurisdicción abrirá para el segundo semestre dos nuevos macro casos o “casos sombrilla”. Uno de estos para investigar las relaciones entre paramilitares y agentes del Estado y otro para estudiar los crímenes de FARC a nivel territorial. El segundo incluiría tres subcasos: (i) medios y métodos ilícitos de guerra usados por esa extinta guerrilla; (ii) crímenes no amniables cometidos por estructuras urbanas de las Farc y (iii) control territorial y social. En este último se analizarían los actos de violencia sexual, desaparición forzada, las masacres y el desplazamiento forzado (Colombia 2020, 2021)⁸⁰.

Si bien aún no se ha oficializado este anuncio, ni se conocen sus detalles, es importante que en esta nueva ronda haya mayor claridad y transparencia respecto a los criterios de priorización utilizados por la magistratura para que la participación de las víctimas sea mucho más efectiva⁸¹. Hay que añadir que la PGN solicitó específicamente a la JEP abrir 4 nuevos macrocasos: desaparición forzada, violencia sexual y basada en género, desplazamiento forzado y medios y métodos de guerra ilícitos (El Espectador, 2021e). La Defensoría del Pueblo (Infobae, 2021b) solicitó la apertura de un nuevo caso sobre Violencia Sexual en el marco del conflicto armado, especialmente contra mujeres, niñas, niños y personas con orientación sexual e identidad de género diversa.

3. A partir del mantenimiento y actualización constante de los escenarios de interlocución y de las herramientas necesarias para que las víctimas puedan participar activamente en las investigaciones y los procesos que viene desarrollando la Jurisdicción⁸². Al respecto, La Comisión de Participación de la JEP y el “Manual para la Participación de las Víctimas” (JEP, 2020), promulgado en noviembre de 2020, se convirtieron en instrumentos por excelencia para solventar las demandas de las víctimas que, durante los primeros meses de funcionamiento de la jurisdicción, encontraron barreras para su participación. Sin embargo, esta

⁸⁰ Algunos detalles de lo que podrían contener estos “casos sombrilla” se pueden encontrar en: (El Espectador, 2021q)

⁸¹ Un análisis detallado sobre la estrategia de priorización y el derecho a la participación de las víctimas se puede encontrar en: (CCJ, 2020c)

⁸² En el mes de julio la JEP amplió el plazo para la entrega de informes por parte de las víctimas, es decir, hasta el 21 de marzo de 2022, atendiendo la emergencia del Covid 19 (JEP, 2021i)

participación aún tiene retos importantes: a. Sigue habiendo metodologías diferenciadas en la participación en las versiones voluntarias en los diferentes macro casos, en especial, en las jornadas territoriales de traslado, las cuales quedan a criterio de la magistratura en cada caso; b. En algunos macro casos se puede presentar un desequilibrio importante en la formulación de preguntas entre las víctimas durante la audiencia, ya que el número de representantes de víctimas no puede superar el número de representantes que acompañan al compareciente; d. La posibilidad de presentar observaciones de forma oral a través de audiencias también queda a discreción de la SRVR (CCJ, 2020b). Tres desafíos adicionales que existen actualmente son: la profundización de la participación de las víctimas en el diseño y aplicación de las sanciones propias, el desarrollo de los TOARS, y el monitoreo y evaluación del régimen de condicionalidad.

Por otra parte, aún muchas víctimas no cuentan con el acompañamiento profesional ni la experticia técnica para participar efectivamente en los procesos de la JEP. En especial en las regiones alejadas y en las que la Jurisdicción aún no hace presencia, las víctimas no conocen los procedimientos ni la forma de presentar informes, y continúan percibiendo la justicia como algo ajeno a sus posibilidades. De manera particular, la crisis sanitaria producida por la pandemia del Covid-19 generó diversos impactos en las regiones, entre estos: obstáculos para la participación por los problemas de conectividad que caracterizan muchas regiones apartadas del país; problemas de seguridad y falta de protección; y, dificultades para continuar construyendo los informes (CCJ, 2021a). Se espera que este tipo de limitaciones sean atendidas en observación de los “Lineamientos para la participación en la JEP mediante plataformas digitales y conectividad remota” incluidos en el Manual para la participación de las Víctimas; no obstante, el reto es mayor considerando los problemas estructurales que actualmente enfrentan muchas de estas comunidades.

4. Desarrollando procesos de comunicación efectiva con la ciudadanía en general sobre las decisiones que se van tomando, de tal suerte que los pasos y aciertos que va teniendo la JEP en términos de decisiones judiciales, sean conocidas, comprendidas y acompañadas por los colombianos. Al respecto, si bien en cierto la JEP ha desarrollado una estrategia importante de comunicaciones, la mayoría de las acciones se han realizado de forma virtual, mayoritariamente en el contexto de pandemia, o haciendo uso de medios de comunicación masiva que no necesariamente siempre son pedagógicos⁸³. En este sentido es fundamental

⁸³ Algunas de las acciones desarrolladas son: 18 jornadas de difusión en los macro casos 01 y 03, la mayoría en línea. La SE realizó 72 acciones pedagógicas en diferentes lugares del país sobre los casos 01, 03, 04, 05, 06. Se realizó el especial multimedia ‘Grandes Casos de la JEP’ y se presentaron en la web los comunicados con las principales decisiones tomadas. El DAV desarrolló: [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

para aumentar su legitimidad, una estrategia de comunicación que además se territorialice efectivamente, para que las diferentes comunidades y sectores sociales comprendan la dimensión del trabajo realizado y estén al tanto de los aportes de verdad judicial que se van obteniendo.

5. Concluir satisfactoriamente las solicitudes de personas privadas de la libertad ex miembros de FARC. A corte de junio de 2021, del Universo de 13.589 personas acreditadas por la OACP (3.303 privadas de la libertad y 10.286 en ETCR) antes del 15 de agosto de 2017, aún permanecían 301 privadas de la libertad, 109 que ya estaban acreditadas y 192 que se encuentran en observación. En relación con las personas reconocidas por FARC luego de esta fecha, la ST conoció que continuaban privadas de la libertad 141 personas y permanecen sin ser reconocidas en los territorios más de 1.000 personas (FARC, 2021).⁸⁴ Adicionalmente, 425 personas exmiembros de FARC se encuentran nuevamente recluidos en prisión, aparentemente por la comisión de hechos delictivos posteriormente a la firma del Acuerdo. Este fenómeno, que por las cifras comienza a ser preocupante, debe ser analizado. Para la exguerrilla de las FARC, si bien confluyen muchas causas, una de ellas es la ausencia de reincorporación efectiva de sus miembros. Entre los aspectos que estarían incidiendo están: presencia de nuevos actores ilegales en estos territorios, debilidad en los programas de reincorporación económica y ausencia de garantías de seguridad.

Esta situación resulta preocupante tras casi cinco años de firmado el A.F. Si bien cada caso tiene una explicación particular, es necesario que se resuelva con

seis jornadas de información sobre el proceso de acreditación a víctimas, una actividad de asesoría técnica sobre presentación de informes; dos jornadas de difusión sobre el SIVJRNR y la JEP; siete jornadas de difusión sobre la guía para presentar informes ante la SRVR; y dos jornadas de difusión en el marco de casos abiertos, que tuvieron en total 108 asistentes. El DGT también desarrolló para caso 001: 33 actividades; En el caso 003: 19 actividades; En el caso 004: 11 actividades; En el caso 006: 1 actividad; y en el caso 007: 6 actividades. Los departamentos donde se adelantaron estas actividades son: Valle del Cauca, Arauca, Caquetá, Boyacá, Risaralda, Quindío, Putumayo, Antioquia y Chocó. De otro lado, el SAAD desarrolló actividades pedagógicas y de divulgación y asesoría a comparecientes durante el primer semestre de 2021 en el Tolima, La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Valle del Cauca y Cauca llegando a 663 personas. Otras actividades realizadas fueron: ruedas de prensa, videos pedagógicos y animaciones, piezas gráficas, publicaciones en redes sociales, y medios de comunicación masiva, entre otros. Adicionalmente la JEP informó a la T que se está trabajando en una campaña de sensibilización frente a la primera audiencia de reconocimiento del caso 01, entre otras campañas. Asimismo, se vienen desarrollando un programa de formación permanente del SAAD y el Programa de Inducción a comparecientes, entre otras acciones de corte pedagógico (JEP, 2021o).

⁸⁴ El 30 de julio de 2021 la Sala de Amnistía o indulto profirió mediante la Resolución SAI-AOI-D-JCP-0577-2021, la incorporación en los listados de la OACP de un exmiembro e las FARC, constituyéndose en el primer caso en el que la JEP toma la decisión de realizar vía judicial esta incorporación (Ordena Incorporación en los listados de la OACP y reitera ordenes, 2021).

prontitud estas solicitudes y que los ex miembros de FARC que han depuesto las armas, que se han comprometido en el cumplimiento de sus obligaciones con el SIVJRNR y que han mantenido su compromiso de reincorporación, puedan tener claridad sobre su situación jurídica. Es importante que estas personas puedan gozar de los beneficios de los programas de reincorporación para que su tránsito a la vida civil culmine exitosamente.

Otros desafíos orden externo que, aunque escapen al control de la JEP, deben ser cuidadosamente contemplados son:

6. La necesidad de contar con los recursos necesarios para el desarrollo de sus labores. Esto significa revisar anualmente las necesidades de la entidad y que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República reconozcan que la profundización de sus estrategias en términos de alcance territorial y temático, es decir, casos a desarrollar, comparecientes a investigar y sancionar y víctimas a reconocer, tiene implicaciones de orden presupuestal. Una desatención en este aspecto no solamente puede desacelerar el ritmo de trabajo de la jurisdicción, sino desconocer los derechos de las víctimas y finalmente, el mismo núcleo del A.F.

7. Reconociendo que las dinámicas violentas se han exacerbado en partes importantes del territorio nacional tras la firma del A.F, es vital crear los mecanismos de protección y seguridad que permita a compareciente, víctimas, testigos y abogados, participar libremente de los procesos judiciales sin poner en riesgo su integridad y sus vidas. Esto significa mantener los programas de protección y fortalecerlos a corto y mediano plazo, de tal suerte que participar en la jurisdicción no sea causa de nuevas revictimizaciones.

8. Evitando que la integridad de la JEP continúe siendo objeto de intentos reiterados de modificaciones legislativas⁸⁵. Esto implica que el Estado en su conjunto acoja la obligación de respetar e implementar de buena fe el AF., tal como este fue aprobado e incorporado en la Constitución Política. Presentar continuamente propuestas modificatorias a sus normas buscando transformaciones de fondo al espíritu de lo acordado, va en contravía con la responsabilidad del Estado de cumplir lo pactado.

4.1.2. Riesgos

Teniendo en cuanto el diseño y alcance del SIVJRNR y, en particular el de la JEP, en el que se establece el equilibrio entre los derechos de las víctimas y los beneficios a los responsables, cualquier alteración a los cimientos estructurales de su modelo iría en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y debilitaría de forma sensible el proceso de reincorporación y seguridad jurídica de los exmiembros de FARC, los militares y los terceros civiles voluntarios comparecientes a la Jurisdicción Especial de Paz.

En relación con el derecho a la Justicia en particular, la Corte Constitucional señaló en su estudio de la Ley estatutaria de la JEP que “[...] cuando los derechos humanos son vulnerados, las víctimas tienen derecho de acceder a la justicia (art. 229), con la finalidad de obtener igualmente la satisfacción de derechos tales como los derechos a la verdad y la reparación, incluso en situaciones de transición (art. transitorio 66 y Acto Legislativo 01 de 2017). [...]” y, estableció que aún, “cuando se trata de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, si el Estado no cumple con su obligación –porque no puede o no quiere cumplirla-, estos hechos pueden ser investigados y sancionados por la Corte Penal Internacional [...]” (C-

⁸⁵ Reiteradamente miembros del partido de Gobierno y el mismo Gobierno nacional han presentado proyectos de ley que buscan hacer modificaciones a la JEP o al SIVJRNR en su integralidad. Los ejemplos más recientes son el proyecto de ley presentado por la Senadora Paloma Valencia en el que se busca eliminar el delito político y el borrador de proyecto denominado acto legislativo “para superar asimetrías judiciales y de acceso a la función pública” propuesto por Álvaro Uribe. El primero busca modificar varios artículos de la Constitución, entre ellos el artículo transitorio 66 de la C.P que establece que los criterios de selección y priorización “no se ejecutarán a partir de lo que establezca el fiscal general, sino por el régimen particular que se defina en las normas procesales de la citada justicia especializada”, lo cual implicaría debilitar independencia de la JEP en relación con decisiones de selección y priorización (El Espectador, 2021o). El segundo, sobre amnistía, busca que por una sola vez personas condenadas o procesadas puedan ser elegidas para cargos públicos y plantea, como en otras ocasiones, la creación de una estructura especial para los militares en la JEP. En esta señala: “[...]El principio de imparcialidad del juez debe garantizar que los miembros de esta estructura no hayan participado en denuncias, investigación, juzgamiento o pronunciamientos públicos en contra de quienes estén sometidos a esta jurisdicción” (El Tiempo, 2021b)

080-18, 2018)⁸⁶. De esta forma, la Corte llama la atención sobre la importancia de la Justicia y la imposibilidad de soslayarla en función de decisiones políticas como los procesos de paz. No obstante, también es posible, como se dijo previamente, crear escenarios especiales de transición con el cumplimiento de parámetros estrictos como el cabal desarrollo de los derechos de las víctimas.

Es importante tener presente que la JEP, además de proporcionar verdad judicial a las víctimas, está construida con el propósito de proveer justicia y con ello, asegurar el cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los graves crímenes cometidos en el marco de los conflictos armados. A su vez, contiene un carácter reparador en el marco del proceso judicial, las sanciones propias, y el desarrollo de los Trabajos, obras y actividades con enfoque reparador (TOARS) que se tienen estipulados como parte del proceso restaurador que profesa este modelo. De allí que un incumplimiento en este aspecto, o un debilitamiento de los diferentes elementos que componen la Jurisdicción Espacial, podría generar una afectación plural y de muy diversas órdenes a los derechos de las víctimas y en general, al mismo proceso de paz, que depende en buena medida, de que los acuerdos alcanzados con los excombatientes se cumplan.

Adicionalmente, estos incumplimientos irían en retroceso de los logros alcanzados hasta el momento en términos de confianza a la justicia y legitimidad del A.F. alcanzado por la magistratura en sus primeras actuaciones y decisiones. Aspectos que no son menores cuando existe una amplia percepción de impunidad en el país, lo cual ayudaría a alimentar nuevos ciclos de violencia y guerra en Colombia.

4.2. Logro y relevancia

Además del proceso de investigación macro criminal en función de la construcción de macro casos y la aplicación de justicia a los máximos responsables de los crímenes más graves cometidos debido al conflicto armado, la JEP ha desarrollado una línea de trabajo fundamental para la preservación de los derechos de las víctimas mediante la expedición de medidas cautelares en diversos temas⁸⁷.

⁸⁶ Es importante recordar que el caso colombiano aún se encuentra en estudio de la Fiscalía de la CPI (El Tiempo, 2021k).

⁸⁷ Estas medidas son “instrumentos que protegen de forma provisional, durante el proceso, un derecho y buscan garantizar el cumplimiento de la decisión que se adopte”. En la JEP “estas medidas tienen como fin último proteger los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Esto incluye garantizar los demás derechos, cuya afectación puede generar la restricción de los previamente mencionados”. Los requisitos para su adopción son: La urgencia de la situación, **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

Esta línea de trabajo, que no se había considerado de antemano como protagónica en el quehacer de la jurisdicción, si bien se encontraba estipulada en su marco normativo, ha sido desarrollada de forma audaz por la magistratura. Hasta el momento, mediante este recurso, la JEP ha logrado desarrollar acciones en al menos cuatro temas específicos con resultados importantes. (i) en materia de desaparición forzada mediante la protección de cementerios y lugares donde se presume se encuentran inhumadas personas víctimas de este delito⁸⁸; (ii) en materia de seguridad y protección, mediante órdenes para la protección de comparecientes de Fuerza Pública y exintegrantes de las FARC; (iii) en asuntos de reparación, particularmente referidos a la protección de la memoria histórica de las víctimas y (iv) mediante medidas y órdenes para proteger información que puede estar en riesgo. En cada caso se han expedido órdenes a autoridades locales y nacionales, que, aunque con desigual resultado, han generado efectos importantes para la protección de estos. Al respecto, la JEP ha señalado que existe un alto cumplimiento de las órdenes emitidas y que, en algunos pocos casos, ha sido necesaria la intervención de la jurisdicción para procurar la correcta implementación de estas medidas⁸⁹ (STCIV, 2021a).

la gravedad de la situación y la relación de situación con la protección de los derechos de las víctimas.” (CCJ, s,f).

⁸⁸ En relación con esta línea de trabajo, durante el último cuatrimestre se registraron varios avances: i. Se ordenó la realización de una audiencia pública para escuchar a la comunidad indígena San Lorenzo ubicada en Riosucio y Supía – Caldas donde se hallarían 18 puntos de interés forenses y se decretaron medidas cautelares en el cementerio El Carmen, de Riosucio donde pueden reposar 42 cuerpos de esta comunidad indígena (JEP, 2021h) y (JEP, 2021j); ii. Se decretaron medidas cautelares en el cementerio central de Neiva, donde se presume puede haber numerosos cuerpos de personas desaparecidas forzosamente, (JEP, 2021).

⁸⁹ En la última comunicación de la JEP a la ST se incluye un estado detallado de las medidas cautelares dictadas hasta el momento por la jurisdicción y el nivel de cumplimiento de cada una de ellas. En detalle: la SAI ha tramitado ocho medidas sobre protección a comparecientes, de las cuales, tres no se decretaron. La SA tramitó ocho sobre protección, salvaguarda de la memoria y desaparición forzada. La SDJ reportó tres sobre sustitución de la detención privativa en establecimiento carcelario por la de detención preventiva en su lugar de residencia, y doce sobre medidas de protección a favor de comparecientes. De estas dos se negaron, cinco se aceptaron y catalogaron como riesgo extraordinario y cinco siguen en estudio. La SRVR informó que tramitó: en el macro caso 02, dos solicitudes sobre protección a víctimas y tres medidas de protección a comparecientes. Para el macro caso 03 se han adoptado 72 medidas, de las cuales el 51,4% están proferidas, 24,3% resueltas y 24,3% en trámite; del total de estas medidas 48 fueron solicitadas por comparecientes y las 24 restante, por víctimas y demás intervinientes. En el macro caso 04 en total hay 26 trámites de medidas cautelares, de las cuales, dos están relacionadas con la protección de archivos e información, siete con medidas de protección individual y 17 con evaluaciones individuales de riesgo por parte de la UIA. En relación con el macro caso 05 se han adelantado actividades con organizaciones y autoridades étnicas para avanzar en el análisis de riesgos y concertación de medidas cautelares. Para el macro caso 06 la entidad señala que a la fecha no se han instaurado medidas cautelares. En el macro caso 07, se han adoptado 23 medidas cautelares de las cuales el 82,6% está vigentes y el 17,3% han sido implementadas en su totalidad. Del total de medidas, 22

Considera la ST que mediante la expedición de estas medidas se consolida un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para salvaguardar los derechos de las víctimas en el marco del mandato de la jurisdicción, así como de otros actores intervinientes en el proceso judicial en temas como desaparición forzada, memoria, y seguridad y protección, entre otros. En particular, mediante esta línea de trabajo se ha incentivado y promovido la articulación y coordinación al interior del Sistema como con otras entidades nacionales y locales, como lo demuestran los casos de protección de lugares en donde se presumen pueden encontrarse cuerpos de personas desaparecidas. También ha servido a las organizaciones de víctimas para proteger derechos que por otras vías sería altamente costoso en términos de tiempo y oportunidad, y les ha permitido a los comparecientes poner en la agenda política y jurídica asuntos de máxima importancia como su seguridad y protección.

Un elemento adicional que ha evidenciado esta línea de trabajo es la importancia de la acción de otras entidades del Estado y sus respectivas responsabilidades con ciertos temas. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la desaparición forzada, con las órdenes a diferentes instancias, especialmente territoriales. También fue notoria la necesidad de poner en acción a diferentes entidades de orden nacional para la protección de firmantes del A.F. Por tanto, es posible agregar que estas medidas permiten identificar e impulsar el trabajo de múltiples entidades estatales, al tiempo que ubica los temas en los lugares que corresponden dentro del Estado elevando su compromiso institucional y relevando ante la sociedad la importancia de su correcto funcionamiento.

4.2.1. Cómo preservarlos

La utilidad demostrada de las medidas cautelares para la defensa de los derechos de las víctimas y comparecientes y la puesta en movimiento de la institucionalidad frente a determinadas responsabilidades de interés para la Jurisdicción hace necesario preservarlas como mecanismo a ser activado en caso de necesidad.

Sin embargo, su provecho depende en gran medida de la comprensión y acatamiento con el que actúen las autoridades obligadas mediante estas órdenes para responder a ellas de manera correcta y pertinente. Para que esto ocurra, es necesario continuar con el proceso de pedagogía a los funcionarios de las diferentes

corresponden a protección a personas por riesgos de seguridad y una a protección de archivos. Finalmente, en la sección para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, han sido decretadas 31 medidas cautelares, de las cuales una corresponde a la protección de la memoria, una a protección a firmantes del AF, tres a medidas cautelares personales y los 26 restantes, a protección de lugares de posible inhumación de personas dadas por desaparecidas.

entidades, incluidos aquellos de elección popular, para que conozcan las potestades de la jurisdicción y la importancia del tipo de medidas que se dictan.

Al mismo tiempo, que las autoridades del orden nacional reconozcan las deficiencias en algunas de las políticas que se están desarrollando alrededor de los temas sobre los que se imparten tales medidas, y las asuman como una ventana de oportunidad para corregir el rumbo.

4.2.2. Riesgos

Si bien es cierto todas las entidades judiciales gozan de estos instrumentos para garantizar que sus decisiones se cumplan, en la JEP su uso se ha convertido en un mecanismo ágil e idóneo para proteger y preservar los derechos de las víctimas. Por este camino, las víctimas han encontrado la manera de alertar al SIVJRN y en general, a las autoridades nacionales y locales, de posibles menoscabos a sus derechos, razón por la cual, de debilitarse esta línea de trabajo por parte de la JEP, o desconocerse por parte del resto de la institucionalidad las órdenes que esta jurisdicción emita, se socavaría esta ruta de defensa de sus derechos.

En particular, en relación con las medidas cautelares relacionadas con la protección de lugares donde eventualmente podría haber cuerpos de personas desaparecidas, se afectarían los derechos a la verdad y la reparación, en concordancia con lo planteado en el acápite destinado al derecho a saber del paradero de estas personas, por cuanto se pondría en riesgo su hallazgo. En relación con las medidas de protección, se pondrían en riesgo los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, en especial, el derecho a tener las garantías de no repetición, por cuanto se expondría a los intervinientes en los procesos judiciales a nuevas victimizaciones. En cuanto a la Memoria, se pondrían en riesgo, en especial, los derechos a la satisfacción y a la memoria, constitutivos del derecho a la reparación integral y, finalmente, en relación con protección de información, el riesgo impactaría el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas, especialmente.

Como se puede deducir, si bien cada tipo de medida busca proteger un aspecto en particular de las decisiones judiciales que se tomen, en la JEP estas impactan irremediablemente los derechos de las víctimas en uno u otro sentido, de allí que mantener esta línea de trabajo, resulta imprescindible para el adecuado desarrollo de los procesos judiciales de la JEP.

5. Reparación Integral a la Víctimas del Conflicto Armado

El derecho a la Reparación Integral es un deber del Estado y un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al DIH y las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de un conflicto armado. Para promover la paz y la reconciliación, el 10 de junio de 2011 se aprobó la Ley 1448 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, siendo un primer paso para avanzar en el reconocimiento y la superación del conflicto armado. En esta norma se estableció un conjunto de medidas⁹⁰ administrativas, judiciales, sociales, económicas, individuales y colectivas, en un marco de justicia transicional que promueve el goce efectivo de derechos de las víctimas⁹¹.

Esta Ley permitió también que el Estado colombiano reconociera la existencia del conflicto armado y visibilizó y dignificó a las víctimas de este que en ese momento no superaban los 3 millones. Allí se crearon tres entidades para atender y reparar a las víctimas: la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Esta ha sido la política más completa en Colombia en cuanto a la reparación de los daños del conflicto y se habla de la más ambiciosa a nivel mundial, tanto por el número de víctimas que pretendía reparar como por la variedad de mecanismos que creó para hacerlo. En estos 10 años de vigencia ha permitido construir un registro de víctimas que incluye a más de 9 millones de personas, se han indemnizado cerca de un

⁹⁰ 1. Medidas de satisfacción: buscan dignificar y reconocer el buen nombre, así como mitigar el dolor de las víctimas a través de actos de reconocimiento de responsabilidades, conmemoraciones, entre otros; 2. Medidas de rehabilitación: Contribuyen a reestablecer las condiciones físicas y psicosociales a través de acompañamiento psicosocial y salud integral; 3. Medidas de restitución: buscan reestablecer los derechos y condiciones que las víctimas tenían antes de los hechos ocurridos para que puedan retomar o reconstruir su proyecto de vida; 4. Garantías de no repetición: son acciones del estado que permiten garantizarle la sociedad en general que los hechos ocurridos no vuelvan a repetirse; y 5. Medidas de indemnización: compensación económica que otorga el estado colombiano para resarcir los daños ocasionados por la violencia.

⁹¹ El marco normativo jurisprudencial de esta ley se remonta a una normativa previa que sustenta la reparación y el reconocimiento de las víctimas como un derecho fundamental. La Ley 387 de 1997: Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Sentencia T-025 de 2004: La Corte Constitucional declara un “Estado de Cosas Inconstitucional”, es decir la existencia de un conjunto de vulneraciones a los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, debido a la ausencia de políticas públicas adecuadas y eficaces en lo presupuestal y lo administrativo, por parte de las entidades del sistema Nacional de atención Integral a Población Desplazada. En seguimiento a la implementación de las órdenes de esta Sentencia, la Corte ha proferido “Autos de Seguimiento” – Auto 251 de 2008, Auto 092 de 2008, Auto 004 de 2009, Auto 005 de 2009, Auto 006 de 2009, Auto 007 de 2009, Auto 092 de 2009 – (MinInterior, 2016).

millón de personas y se han reconocido víctimas colectivas como las indígenas, afros y room.

5.1. Logros parciales y relevancia

En el SIVJRNR, además de las tres nuevas entidades, se incluyeron las medidas de reparación integral establecidas en la Ley 1448/11, haciendo énfasis principalmente en los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición, así como la realización de un proceso de adecuación de la política pública de víctimas al A.F. Allí se estableció también una perspectiva territorial y diferencial para atender a las poblaciones más afectadas por el conflicto armado.

Dicha Ley fue prorrogada hasta 2031 mediante la expedición de la Ley 2078 de 2020, en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019. La ST considera esto un logro importante pero insuficiente, dado que la reforma legislativa se limitó a la vigencia, quedando pendientes ajustes relativos a los componentes de la política pública, tal y como se expresa en el A.F.

Vale decir que, pese a los avances presentados por las entidades encargadas de la reparación y de los diversos componentes de la Ley de víctimas (STCIV, 2021a; STCIV, 2021b), aún se encuentran pendientes por desarrollar numerosos aspectos y un volumen ingente de personas por reparar. Por lo que la reforma a la Ley es necesaria para cumplir con estos objetivos. Algunos de los retos en relación con la prórroga de la Ley y la reparación integral a las víctimas son (El Espectador, 2021s):

1. Garantizar los recursos necesarios para seguir con la atención a las víctimas. Pese a que muchos sectores aseguran que hasta el momento se ha hecho un esfuerzo presupuestal importante, sigue siendo insuficiente para reparar al volumen restante del universo de víctimas.
2. Adelantar los ajustes de la Ley en coherencia con el A.F con el fin de alcanzar las metas establecidas en relación con la atención y la reparación.
3. Consolidar la articulación de las medidas de reparación con entidades del nivel nacional y territorial con el fin de asegurar la corresponsabilidad de las diferentes entidades. En este aspecto, también se destaca la necesidad de coordinar los esfuerzos de las entidades encargadas de la reparación con el SIVJRNR en relación con el cruce de información y el trabajo articulado para avanzar en los componentes del A.F.
4. Fomentar los espacios de participación de las víctimas generando incidencia directa en la retroalimentación para la adecuación de la política pública

superando los desafíos de movilidad, relacionamiento y conexión que trajo la pandemia.

5. Avanzar en los componentes de la ley correspondientes a la reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reubicaciones, medidas de restitución y entrega de bienes de la ex guerrilla, así reparar integralmente a las víctimas.

En especial, en los componentes de la ley preocupan las medidas de restitución de tierras y la reparación colectiva debido al alto número de víctimas y colectivos pendientes por reparar. Por un lado, en la restitución de tierras, el gobierno dispuso desde la ley toda la estructura institucional que permitiera conocer la afectación en el territorio (Colombia 2020, 2021). Sin embargo, si bien se crea el RUV, en materia de tierras no existen cifras consolidadas y homogéneas de cuánto es el total de hectáreas despojadas y pendientes por restituir. Según datos oficiales existen entre 1.2 y 5.3 millones de has por restituir (Colombia 2020, 2021), pero algunos sectores afirman que esta cifra podría ascender a más de 6.5 millones de has (Forjando Futuros, 2021).

En términos de reparación colectiva, el balance de varios sectores y de los mismos Sujetos de Reparación Colectiva –SRC–, muestra una desafortunada falta de coordinación interinstitucional para avanzar en la construcción e implementación conjunta de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC. La PGN señala que existen cuellos de botella en la implementación de esta medida y aproximadamente el 47% de los SRC se encuentran en las fases iniciales de la ruta y solo el 3.7% han concluido (PGN, 2021). Adicionalmente, la financiación y la articulación entre las entidades no es lo suficientemente robusta para suplir la demanda de los sujetos (Colombia 2020, 2021). Aun así, en muchos de los casos los problemas no son solo en la implementación de los planes, sino que desde la fase de concertación se evidencian fracturas entre las entidades y los sujetos que imposibilitan la comunicación y las necesidades de las víctimas no son tomadas como prioritarias.

En relación con los demás componentes de la reparación integral a las víctimas establecidos en el punto 5 del A.F también se presentan retrasos importantes. En su Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la PGN afirma que en relación con la atención psicosocial no se presentan avances en lo relativo con el aumento de cobertura y el alcance de programas como el PAPSIVI en zonas rurales ha sido mínimo. Adicionalmente, la entidad afirma que no existe acompañamiento integral y continuo a los beneficiarios

de los procesos de retorno y reubicación⁹². De la misma forma, las víctimas en el exterior han encontrado obstáculos para acceder a la oferta en relación con las medidas de reparación (PGN, 2021). Algunos sectores aseguran que ni siquiera otros diez años serían suficientes para llevar a cabo la reparación de todo el universo de víctimas por reparar⁹³.

Por tal motivo la prórroga de esta ley es una oportunidad para la renovación de esfuerzos y voluntades políticas, postura compartida por la ex directora de la UARIV “Hay que reforzar esa voluntad, mandar mensajes muy contundentes y mejorar la articulación de las entidades. El Acuerdo de Paz bien implementado, con las oportunidades que dan los municipios PDET, donde están la mayoría de las víctimas y los procesos de reparación colectiva son una oportunidad gigante de avanzar”. (El País, 2021).

5.1.1. Cómo preservarlo

Adecuación y fortalecimiento a la política de atención y reparación integral a víctimas (5.1.3.7):

Con el fin de preservar este logro, se presentan varios desafíos y oportunidades para preservar los avances de la Ley 1448 de 2011 tras su reciente prórroga y las posibles adecuaciones que esta pueda tener.

1. La adecuación de la política pública debe hacerse en correspondencia con los postulados del A.F. Así, proyectos de ley que sean regresivos con los derechos de las víctimas no deben ser sujeto de discusión pública debido a que no reconocen la vulnerabilidad de las víctimas⁹⁴.

⁹² Preocupa que continúe sin conocerse el universo total de comunidades en ruta de retorno o reubicación. Actualmente solo se conoce la cifra de aquellas con plan formulado o aprobado (864) Tampoco se conoce el universo total de personas en retorno y reubicación, pues los procesos comunitarios no están individualizados.

⁹³ De acuerdo con Paula Gaviria, se necesitan aproximadamente treinta años para cumplir con las cifras pendientes (El Nuevo siglo, 2019). Asimismo, Luis Alfonso Carrillo, integrante del Movice, el compromiso del Estado ha sido muy precario (El Tiempo, 2021c).

⁹⁴ Un claro ejemplo de esto han sido los proyectos presentados por el actual partido de gobierno que plantean la revisión de criterios y procesos en torno a la restitución de tierras. En 2018 la senadora María Fernanda Cabal presentó el PL 131 que buscaba modificar 30 artículos de la ley de víctimas en favor de la buena fe de los compradores o segundos ocupantes de los predios en disputa, proyecto que no es correspondiente con los compromisos establecidos en el A.F. (Verdad Abierta, 2018). Pese a que este proyecto fue archivado, en 2019 Cabal radicó nuevamente un proyecto que proponía la modificación de 16 artículos de la Ley de víctimas, pero de acuerdo con la CCJ esta iniciativa significaba retrocesos para el proceso de restitución debido a que: “(i) Desnaturaliza la restitución como medida preferente de reparación a las víctimas; (ii) Convierte la etapa administrativa de la Ley 1448 de 2011 en un proceso civil de carácter ordinario; (iii) Debilita las garantías procesales que cobijan a las víctimas de despojo y abandono forzado en el proceso de Restitución de Tierras; (iv) Desconoce la asimetría en materia de recursos y goce efectivo de derechos entre opositores y

2. Es necesario que se avance en la articulación con el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) así como con otras entidades del estado para dar cumplimiento a la atención y reparación de las víctimas desde la oferta institucional. Esto permitiría la superación de la desconfianza y el escepticismo por parte de las víctimas frente a las entidades gubernamentales que tienen a cargo la reparación (Uninorte, 2020; El País, 2021). Adicionalmente, es necesario trabajar en el desarrollo de estrategias de articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR, armonizando acciones y recursos lo que permitiría crear escenarios de colaboración entre las entidades para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Para el cumplimiento de dicha meta, en el Conpes 4031 de 2021 se establecieron lineamientos para lograr esta articulación, así como la asignación de \$142 billones entre el 2022 al 2031 (CGR, 2021).

3. Es fundamental que las entidades superen una visión de las víctimas como entes depositarios y comprendan la capacidad que tienen de ejercer agencia e interactuar como iguales ante las instituciones (Uninorte, 2020). Esto en razón a un problema alrededor de la participación de las víctimas en los procesos de retroalimentación y reforma de la política pública. De acuerdo con funcionarios de la Defensoría del Pueblo la participación se ha caracterizado por ser desigual, manteniéndose formas de exclusión hacia poblaciones altamente vulnerables. La consecuencia de esto es la fractura de los escenarios colectivos y la dispersión de liderazgos, beneficiando intereses particulares.

Esto es posible mediante el fortalecimiento de las Mesas de víctimas municipales, departamentales y la nacional, de las organizaciones de víctimas, sujetos de reparación colectiva y algunos otros actores involucrados en este proceso. No obstante, el esfuerzo institucional también debe estar dirigido a la promoción de espacios, canales de comunicación, voluntad política, acompañamiento integral y medidas de protección para la participación efectiva de las víctimas en todo el territorio nacional.

4. Tras la ampliación temporal de la norma es importante destacar que el pasado 11 de junio fue aprobado el CONPES 4031 correspondiente a la "Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas", que establece actualizar algunos lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Asuntos Legales, 2021b). Algunas de las acciones concertadas en las mesas de trabajo con varias entidades

víctimas de despojo y abandono forzado de tierras; y (v) Omite el fallo de la corte constitucional que ordena prorrogar la vigencia de la ley 1448 de 2011" (CCJ, 2020a)

corresponden a la mejora de condiciones socioeconómicas de las víctimas, superación en las fallas de la institucionalidad y la falta de articulación para el cumplimiento de la política pública de víctimas, entre otros. A pesar de lo anterior, la PGN señala que en el documento no se presentan acciones que permitan establecer cambios en las dificultades estructurales, en las prácticas institucionales, ni en estrategias que permitan el fortalecimiento de la política de atención, asistencia y reparación de víctimas de desplazamiento (PGN, 2021).

En términos de financiación, el documento establece un presupuesto de \$142 billones para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en los próximos 10 años de vigencia de la Ley de Víctimas, pero la CGR y la Mesa Nacional de Víctimas advierten que aun así seguiría desfinanciada la política. Desde esta perspectiva, se requerirían aproximadamente \$328 billones para cumplir con la reparación integral a las víctimas⁹⁵ (CSMLV, 2020; CSMLV, 2021). Esta advertencia correspondiente a la desfinanciación de la ley fue expuesta en el Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo –CSMLV–, publicado en agosto de 2020, lo que significa que no fue tomada en cuenta a la hora de la elaboración del nuevo CONPES de víctimas. Esta alerta es retomada en el Octavo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, dejando clara la insistencia de diversas entidades por hacer una revisión exhaustiva de la pertinencia de la definición presupuestal. Es prioritario, señalan las víctimas, que el Gobierno Nacional realice un costeo detallado por componente y medida y una evaluación del plazo requerido para el cumplimiento de los objetivos de la ley (Mesa Nacional de Víctimas, 2021; CSMLV, 2021). De acuerdo con la CSMLV la proyección presupuestal del CONPES se basó en las capacidades y metas del SNARIV con relación a los recursos disponibles para esta política pública. Sin embargo, en medidas como indemnización administrativa, reparación colectiva y vivienda, no fueron tenidos en cuenta los universos de población pendiente por atención, entre otros aspectos, por lo tanto, es necesario que el Gobierno Nacional evalúe la pertinencia de esta destinación y aumente los recursos en las medidas que sea necesario⁹⁶.

⁹⁵ Esto refleja solo los recursos requeridos para ejecutar 19 medidas hasta 2031, teniendo en cuenta los universos pendientes de atención y la demanda histórica de las medidas. Es decir que la inversión para cada uno de los diez años sería de \$32,8 billones, cifra que duplica el presupuesto de \$16 billones asignado para 2021.

⁹⁶ La CSMLV asegura que “para realizar el coste de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 acorde con el plazo de la Ley 2078 de 2021, se presentan limitaciones como: (i) poca **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

De otra parte, la PGN señala que preocupa la omisión de los resultados del proceso amplio y participativo para la construcción de dicho documento. Sin embargo, el DNP afirma que muchas de las propuestas allí surgidas requieren una reforma legislativa para adecuar la política (PGN, 2021).

En relación con los demás componentes del A.F. correspondientes con la reparación integral a las víctimas, es necesario adelantar esfuerzos para generar cambios progresivos y positivos en la prórroga de la política pública de víctimas en aspectos como:

Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad (5.1.3.1):

Es importante la coordinación de nuevos espacios de reconocimientos tempranos. Esta ST no tiene información sobre nuevos actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y de acuerdo con el Séptimo informe de seguimiento multipartidista a la implementación del acuerdo de paz, este componente no reporta ningún avance (acto de reconocimiento o solicitud de perdón) desde 2019 (Congreso de la República, 2021). Asimismo, es fundamental que se amplíe la oferta de información disponible acerca de la participación de actores como Fuerza Pública y empresarios en estos procesos ya que no es posible identificar un alto volumen de participación de estos sectores en dichos actos.

Paralelamente, la continuidad a los actos de reconocimiento desarrollados previamente debe ser también otro mecanismo para exaltar medidas de reparación simbólica. En este aspecto, se destaca la Ley 2087 de 2021, por medio de la cual se declara el 2 de mayo como un día conmemorativo para las víctimas de la masacre de Bojayá y se obliga a los miembros de la ex guerrilla a pedir perdón nuevamente. Estos espacios son relevantes en términos simbólicos e invitan a la reflexión de la importancia de la memoria para la no repetición de hechos victimizantes en un contexto de construcción de paz.

disponibilidad de la información y sus registros para realizar el cálculo de cada una de las medidas, (ii) ausencia del universo de población pendiente de atención en algunas medidas, (iii) falta de integralidad en la ruta de atención para cada hecho victimizante, y (iv) la dinámica de crecimiento del RUV” (CSMLV, 2021).

Reparación colectiva (5.1.3.3):

La UARIV reportó la inclusión de 783⁹⁷ SRC hasta el 31 de julio de 2021, de los cuales solo el 3,7% culminó su Plan Integral de Reparación colectiva –PIRC– en un 100%. El universo restante de SRC⁹⁸ se encuentra en el resto de las fases de la reparación colectiva, lo cual no evidencia un avance sustancial en este componente (UARIV Radicado 202172023056381, 2021). De acuerdo con la UARIV, en atención a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y a lo establecido en el A.F, desde el 2018 se adoptó el enfoque de Marco Lógico como herramienta complementaria en el modelo de reparación colectiva. Este enfoque permitió el análisis de problemas, objetivos, involucrados y alternativas para la planeación de resultados, así como líneas de acción para la implementación de medidas de satisfacción y reparación⁹⁹ (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

No obstante, la Ley de Víctimas planteó la Reparación Colectiva como una afectación no solo individual sino del tejido social, por tal motivo deben existir medidas de fortalecimiento organizativo en los PIRC para asegurar que los elementos que condicionen su caracterización como colectivo sean reparados. Asimismo, se establece que estos grupos tendrían la posibilidad de participar en el diseño de sus planes de reparación priorizando sus necesidades y peticiones particulares de acuerdo con el tipo de reparación que consideren adecuada para la transformación y reparación del colectivo. Muchos de estos compromisos a la hora de ser implementados no son respetados por entidades ejecutoras, sino que, en muchos casos, argumentando déficit fiscal o técnico, omiten los acuerdos establecidos y los PIRC se ven afectados en calidad y cantidad de las medidas. Esto pone en evidencia una tendencia de regresividad del enfoque reparador y transformador de los PIRC, así como deficiencias en el proceso de ajuste de estos las cuales se derivan en acciones con daño (PGN, 2021).

Asimismo, la CSMLV resalta que, en lo corrido de la implementación del A.F persisten falencias en cuanto a (i) dificultades metodológicas para la construcción de los PIRC (ii) poca articulación institucional para la implementación de los planes

⁹⁷ “En 2021: La cifra de sujetos en el programa de reparación colectiva, alcanza la suma de 796 sujetos, al acumular 13 sujetos por oferta que no han declarado y por ende no han sido incluidos en el RUV” (UARIV Radicado 202172023056381, 2021)

⁹⁸ Cifras actualizadas a 30 de junio de 2021: En fase de Identificación 226 SRC; en fase de Alistamiento 198 SRC; en fase de Diagnóstico del daño 99SRC; en fase de Diseño y formulación 79 SRC; en fase de Implementación 152 SRC (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

⁹⁹ Líneas de implementación en el marco del programa de reparación colectiva: (i) Reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica; (ii) Creación de lugares memoria; (iii) Procesos de recuperación del buen nombre de los sujetos de reparación colectivo; (iv) Procesos de recuperación y fortalecimiento de prácticas sociales y culturales afectadas por el conflicto armado; (v) Actos simbólicos y de dignificación (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

(iii) poca claridad en el enfoque reparador y transformador de la reparación colectiva (iv) estancamientos en cada una de las fases de implementación del modelo y (v) acción con daño y regresividad en el alcance de los planes, entre otras (CSMLV, 2021)

Con el fin de superar estos obstáculos los funcionarios y las entidades del SNARIV encargados de la reparación colectiva deben establecer responsabilidades compartidas en relación con la implementación de los PIRC, así como respetar los acuerdos establecidos en estos Planes con los SRC. Esto no solo ayuda con la generación de confianza y legitimidad en las instituciones, sino que además potencia el enfoque reparador y transformador en la implementación de los PIRC (CSMLV, 2021). Adicionalmente, se debe establecer un rubro suficiente con las metas anuales de reparación colectiva. De acuerdo con Ramón Rodríguez, director de la UARIV, para la vigencia correspondiente al 2021 se estima culminar el PIRC de un aproximado de entre 40 y 50 SRC (El Espectador, 2021t), por lo que es necesario reevaluar las cifras y establecer prioridades en términos de gasto e inversión de la entidad. Aunado a esto, la PGN recomienda que se priorice la implementación de las iniciativas de los PATR coincidentes con acciones de los PIRC en las zonas PDET (PGN, 2021; CSMLV, 2021).

Rehabilitación Psicosocial (5.1.3.4):

Pese a que más de 700 mil víctimas han participado en estrategias de recuperación emocional¹⁰⁰ y rehabilitación psicosocial desde la expedición de la Ley, aún hay un porcentaje muy alto de población víctima sin acompañamiento, especialmente en las zonas rurales. Al respecto la CSMLV menciona que existe un estancamiento en la atención a víctimas a través de estrategias móviles de rehabilitación en las regiones más apartadas del país, dado que durante el 2020 se suspendió la atención del PAPSIVI en áreas rurales (CSMLV, 2021).

De acuerdo con la UARIV, para dar cumplimiento a los indicadores consignados en el PMI, se ha ampliado la cobertura y el acceso para el acompañamiento psicosocial en los Centros Regionales de Atención a Víctimas –CRAV–, pasando de 28 en el 2018 a 32 en el 2021. Estos Centros se han enfocado en implementar estrategias de atención con los principios de enfoque psicosocial, diferencial y de acción sin

¹⁰⁰ Durante el periodo desde la firma del Acuerdo Final, se han desarrollado e implementado cuatro (4) protocolos de la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (EREG): “Salta la cuerda” para niños y niñas entre los 6 y 12 años, “Rotando la vida” para adolescentes entre los 13 y 17 años, “Hilando” para adultos sin pertenencia étnica y “Tejiendo Saberes” para adultos que se autor reconocen con pertenencia étnica indígena o afrocolombiana garantizando el acceso a las medidas de rehabilitación, satisfacción y acciones que contribuyen a la no repetición, con un componente de educación financiera (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

daño¹⁰¹ (UARIV Radicado 202172023056381, 2021). Sin embargo, pese a los datos presentados por las entidades responsables de este componente en relación con el indicador “número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados”, la PGN llama la atención sobre un posible retroceso en relación con el aumento constante y gradual de la cobertura de la atención psicosocial¹⁰² (PGN, 2021).

En respuesta al compromiso relacionado al Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición, que es fundamental para ampliar la cobertura y la calidad de la atención prestada en la rehabilitación comunitaria de las víctimas, el Ministerio de Salud y Protección Social, la UARIV, la ARN y el CNMH, han liderado la construcción del plan que incorpora medidas de articulación con los mecanismos del SIVJNR¹⁰³ y elementos de recuperación emocional individual¹⁰⁴, comunitaria y colectiva¹⁰⁵. De acuerdo con información proporcionada por la UARIV, dichas estrategias han permitido que las víctimas se reconozcan como sujetos de derechos mediante el fortalecimiento de conceptos como ciudadanía y convivencia.

¹⁰¹ En el 2018 se implementó la Estrategia de Recuperación Emocional Individual (ERE-I). Además de esta estrategia, en el 2019 se implementó la Estrategia de Recuperación Emocional Individual – PAPSIVI. De manera complementaria a las anteriormente mencionadas, en el 2020 se implementó la Estrategia de Atención y Acompañamiento Psicosocial no presencial. Y, en el 2021 se viene implementando la Estrategia de Recuperación Emocional Individual – PAPSIVI – Estrategia no presencial (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

¹⁰² “Igualmente, preocupa que sobre el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados (E.4.5.2), solo se presenta un avance de 17.958 personas en 2019, y en 2020 no se reportó información en SIPO y tampoco en la respuesta dada por el MinSalud. Llama la atención que para la vigencia 2020 no hubo avance relacionado con la meta de 15.000 personas atendidas a través de estrategias móviles en los lugares más apartados. Esta información reportada por el SIPO se verificó con la respuesta entregada por escrito por el MinSalud. Se observa que hasta el momento sólo se ha alcanzado el 31.5% de la meta de 57.000 víctimas prevista para el cuatrienio” (PGN, 2021, p. 494).

¹⁰³ Hasta el momento la UARIV, Min Salud y la UBPD establecieron un espacio de coordinación y articulación interinstitucional que buscó establecer canales de atención psicosocial y gestión en salud integral de víctimas participantes del proceso de búsqueda (CPEC, 2021).

¹⁰⁴ Min Salud reportó avances en la elaboración del “Módulo del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado – Papsivi para zonas rurales” que propone lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos para la atención en zonas rurales. Además, están implementados los convenios 469 y 470 de 2020, suscritos entre el Ministerio, la Fundación Forjando Futuros y la Corporación Infancia y Desarrollo, que buscan unir esfuerzos técnicos para fortalecer la capacidad territorial en la implementación de este componente de la Ley (CPEC, 2021).

¹⁰⁵ El Ministerio presenta avances principalmente en dos temas: (i) aumento de la oferta de la medida de rehabilitación psicosocial para grupos étnicas que hacen parte de SRC y (ii) el diseño de la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición (CPEC, 2021).

No obstante, la PGN afirma que hasta la fecha no se conocen avances concretos de estas líneas de acción (PGN, 2021). En este componente se sigue presentando un retraso en relación con la aprobación y expedición del Plan. A pesar de los casi cinco años de la firma del A.F no existe claridad acerca de la fecha de su adopción (PGN, 2021; CSMLV, 2021); sin embargo, de acuerdo con MinSalud, se tiene proyectado que durante el segundo semestre de 2021 este sea expedido.

Al respecto la ST recomienda que las entidades encargadas de este compromiso desarrollen las acciones necesarias para avanzar en este compromiso y reporten los cronogramas para su implementación en función de la reconstrucción del tejido social en el país.

Retornos y reubicaciones (5.1.3.5):

Tras la expedición de la Resolución No. 3320 de 2019 “Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015”, se adelantó la creación de las Mesas de Sostenibilidad¹⁰⁶ cuyo principal objetivo es el acompañamiento y seguimiento de los planes a los retornos, reubicaciones e integraciones mediante la verificación del proceso de actualización de los planes de Retornos y Reubicaciones, así como el diálogo participativo con la comunidad¹⁰⁷ (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

En relación con este aspecto, la CSMLV menciona que el protocolo ha tenido dificultades en su implementación y cumplimiento. Por un lado, no fija acciones para el restablecimiento de derechos cuando no es posible hacer acompañamiento, especialmente en los casos donde las condiciones de seguridad no son favorables y, de otro lado, se da por cumplido el acompañamiento al proceso de retorno o reubicación cuando la UARIV observa un cambio favorable en los derechos relativos a la superación de situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no se verifica la estabilización socioeconómica de los beneficiarios reduciendo de esta manera el alcance y eficiencia del acompañamiento (CSMLV, 2021). Por su parte, la PGN señala que como medida para garantizar los retornos a los territorios es necesario fortalecer las acciones relacionadas con (i) la identificación de territorios, (ii) la

¹⁰⁶ Se consolidó la creación de Mesas de Sostenibilidad Municipales, Mesas de Sostenibilidad Departamental, Mesa de Sostenibilidad Nacional y Mesas de Dignidad.

¹⁰⁷ La Resolución también establece la mesa para la sostenibilidad del principio de seguridad que ha buscado brindar los lineamientos para que las entidades competentes, adelanten acciones que eviten posibles violaciones de derechos humanos, así como la protección de la población beneficiaria de los procesos de retornos y reubicaciones, entre otros. En esta medida, se han adelantado varios espacios en los que se planteó: (i) Flexibilización del procedimiento para la emisión del concepto de seguridad; (ii) Procedimiento para los planes de acompañamiento; y (iii) Identificar los casos que requieren atención especial frente al tema de seguridad (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

coordinación interinstitucional¹⁰⁸, (iii) seguridad en los territorios para el retorno y (iv) fortalecimiento de los defensores comunitarios (PGN, 2021). Estas acciones permitirán el reconocimiento de la complejidad territorial, así como la posibilidad de generar herramientas de acción para la implementación de los planes de acuerdo con las necesidades de las regiones. Esta entidad también advierte que existe la posibilidad de un alto riesgo de regresividad del alcance de las acciones aquí comprendidas debido a la falta de actualización de las comunidades retornadas o reubicadas. Por tanto, recomienda que no se eliminen las acciones que ayudarían a la superación de las afectaciones del conflicto armado y recomienda la actualización y socialización con las comunidades en estos procesos (PGN, 2021). Finalmente, la CSMLV señala la persistencia de prácticas inconstitucionales y bloqueos institucionales que no permiten adelantar acciones efectivas para el restablecimiento de derechos y permiten la continuidad del Estado de Cosas Inconstitucionales en este componente¹⁰⁹ (CSMLV, 2021).

Considerando que el retorno y la reubicación, además de ser derechos de las víctimas de desplazamiento, representan escenarios de soluciones duraderas (PGN, 2021), la ST considera fundamental mejorar a corto plazo: (i) el acompañamiento integral del Estado en los territorios para la reconstrucción de un proyecto de vida de las familias retornadas mediante un esfuerzo mancomunado entre las diferentes entidades del orden nacional y territorial; (ii) la implementación de programas y proyectos de inclusión social que creen incentivos para que las familias y las comunidades encuentren en los territorios una oportunidad de estructurar un plan de vida; (iii) Garantizar las condiciones de seguridad para que estas poblaciones puedan ejercer plenamente sus derechos.

¹⁰⁸ Frente a la coordinación y articulación institucional, persisten problemas que impiden la implementación de los planes de retorno y reubicación (PRyR), en especial en los casos de municipios con baja capacidad técnica, administrativa y financiera, 146 en los cuales no se ha logrado resolver la incongruencia entre las responsabilidades asignadas y dichas capacidades, aunado a que la responsabilidad de la implementación de los planes recae principalmente en la entidad territorial (CSMLV, 2021).

¹⁰⁹ Corte Constitucional: Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004. Auto 185 de 2018. Prácticas inconstitucionales como: (i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) la poca atención que han recibido las reubicaciones rurales, y (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos. Bloqueos institucionales como: (i) falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y (ii) insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica definitiva y para la SSV producto del desplazamiento (CSMLV, 2021)

Medidas de restitución de tierras (5.1.3.6):

Los datos presentados hasta el momento por la Unidad de Restitución de Tierras – URT– muestran la inscripción de un total histórico de 130.052 solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF –. De las cuales 112.344 se encuentran habilitadas en la fase administrativa, en donde el 81% de estos casos ha finalizado (65% de estas solicitudes fueron rechazadas) y de las solicitudes restantes, el 82% se encuentra en trámite y el 17% están suspendidas (URT, 2021a). En la fase judicial, se muestra un histórico de 14.430 de demandas radicadas ante los Jueces Especializados de Restitución de Tierras, pero apenas 6.493 han sido sentencias dictadas por los jueces, resolviendo un total de 12.103 casos (URT, 2021c). Sin embargo, no explica cuáles son los motivos de tan alto volumen de solicitudes rechazadas en la fase administrativa¹¹⁰. Frente a estas negativas de la URT para la inscripción de solicitudes en el RTDAF, la CSMLV ha señalado que es necesario que la Unidad haga mayores esfuerzos en la investigación individual de cada solicitud antes de negar su estudio formal y explique las causales de los rechazos (CSMLV, 2021).

En este sentido, es fundamental que se mejore la información disponible acerca de los avances y obstáculos en el proceso administrativo, así como los canales de acceso a dicha información. De no ser así, la incertidumbre y las preocupaciones de los reclamantes en los procesos de restitución puede tender al alza y restar legitimidad a la restitución. Aunado a lo anterior, es menester la generación de estrategias para que los reclamantes de tierras amplíen sus oportunidades de avanzar en la fase administrativa y el volumen de procesos que llegan a la fase judicial sea superior. Adicionalmente, es fundamental que el acompañamiento de la entidad hacia los reclamantes sea constante y contundente en las tres fases del proceso de restitución con el fin de implementar adecuadamente las órdenes post fallo y se brinde asistencia técnica para los beneficiarios de la restitución, de tal

¹¹⁰ La entidad expone que de acuerdo con el artículo 2.145.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015 existen cinco razones principales para que una solicitud de restitución pueda no ser estudiada formalmente: (i) Los hechos de despojo abandono del bien no se enmarcan en lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; (ii) cuando la solicitud sea sobre terrenos baldíos ubicados en zonas de reserva forestal, en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en áreas de Parques Nacionales Regionales; (iii) Cuando los hechos declarados por el solicitante no sean ciertos o han sido alterados; (iv) cuando los hechos victimizantes no tienen nexo de causalidad con el abandono o despojo objeto de la solicitud; y (v) cuando existe ausencia de legitimación por parte del solicitante para empezar la restitución de acuerdo con el artículo de la Ley 1448 de 2011 (URT Radicado DSC1-202120057, 2021). Asimismo, expone las razones para que una solicitud no sea inscrita en el RTDAF: (i) El no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011; (ii) La no identificación precisa del predio por restituir; (iii) Cuando los hechos declarados por el solicitante no sean ciertos o han sido alterados; y (iv) cuando los solicitantes desisten de su petición (URT Radicado DSC1-202120057, 2021)

suerte que se pueda generar una transformación real en los territorios y la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas (CSMLV, 2021). La URT informó a la ST que con la expedición del CONPES 4031 esperan mejorar sus procesos y el cumplimiento de metas¹¹¹.

Paralelamente, la situación de seguridad en la restitución es compleja, de acuerdo con datos presentados por la URT. Durante el 2020 se realizaron 110 mesas técnicas del centro integrado de inteligencia para la restitución de tierras, 67 sesiones del comité operativo local de restitución de tierras, se adelantaron 151 solicitudes de protección, 100 solicitudes de asistencia a sesiones del grupo de valoración preliminar, entre otras medidas de protección para los reclamantes de tierras y las comisiones de la Unidad al frente de los casos. Sin embargo, las amenazas y la inseguridad en diversas zonas del territorio nacional^{112 113} es repetitiva de acuerdo con varios funcionarios de la entidad, por lo que es necesario que la URT fortalezcan los canales de comunicación con las autoridades en los territorios, así como los protocolos de seguridad antes y durante las visitas, con el fin prevenir que situaciones así se repitan y suspender las diligencias en caso de ser necesario.

No obstante, y de acuerdo con investigaciones del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas –CESED– de la Universidad de los Andes, la política de restitución de tierras ha contribuido a la disminución de la violencia en los territorios donde la presencia institucional es contundente y ha mejorado las condiciones

¹¹¹ Con la reciente expedición del documento CONPES 4031 de 2021 fueron actualizados algunos lineamientos y conforme a lo contemplado allí la URT prevé actividades en relación con: “i) entrega de predios, (ii) cumplimiento de órdenes judiciales, (iii) capacitación y empoderamiento a las mujeres solicitantes, (iv) recopilación de documentos y pruebas para el estudio del trámite administrativo de inscripción en el RTDAF, (v) elaboración de solicitudes de restitución, representación judicial de víctimas y radicación de demandas ante los despachos judiciales; (vi) atención y cumplimiento de órdenes dirigidas a los segundos ocupantes; (vii) la atención de solicitudes de inclusión o cancelación de la medida de protección RUPTA y de Anexo 11, (viii) entre otros” (URT Radicado DSC1-202120057, 2021). Adicionalmente, la Unidad señala que la proyección para la atención de las metas establecidas para los próximos 10 años de la ley es de \$2.839.928.000.000, de los cuales la apropiación para la vigencia de 2021 es de \$207.943.479.942 (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

¹¹² Sin embargo, el caso de la comisión de la URT desaparecida y luego asesinada en Mesetas (Meta) expone que las condiciones de seguridad no están cumpliendo con estándares mínimos en todo el territorio nacional (El Espectador, 2021m). En este caso particular, es necesario destacar que, pese a las alertas y constancias firmadas por la contratista Karen Garay, en donde advertía varias ausencias de los reclamantes en el territorio debido al temor y la situación de inseguridad en la región, el análisis de seguridad adelantado por la Unidad arrojó que tan solo era necesario un acompañamiento bajo el modelo de monitoreo (El Espectador, 2021k).

¹¹³ Durante 2020 se presentaron 127 incidentes de amenazas en contra de solicitantes de restitución de tierras y 20 amenazas en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos (CSMLV, 2021).

socioeconómicas disminuyendo las asociaciones de la comunidad con las economías ilícitas e impulsando los proyectos de vida de las víctimas beneficiadas (URT, 2021b; CESED, 2021). Esto se debe al aval que la Fuerza Pública¹¹⁴ otorga en los distintos trámites de restitución en donde definen las condiciones de orden público y seguridad en las distintas regiones. Hasta el momento, el 85% del territorio nacional ha sido habilitado por parte de la Fuerza Pública. Sin embargo, algunos incidentes de seguridad son un llamado importante a consolidar estos esfuerzos en toda la geografía nacional¹¹⁵.

Bienes para la reparación de las víctimas (5.1.3.7):

En agosto de 2017, las FARC entregaron el inventario de sus bienes para la reparación material de las víctimas (A.F. 5.1.3.7 y 3.1.1.3¹¹⁶) y desde ese momento hasta la fecha se han adelantado procesos de entrega de parte de los bienes inventariados¹¹⁷ (Ver anexo 1). Sin embargo, como se ha señalado en informes anteriores de esta ST han existido varias tensiones entre el gobierno y la ex guerrilla de las FARC: el gobierno ha asegurado que las FARC no han cumplido con los compromisos establecidos en el A.F, en la medida en que no han hecho entrega de todos los bienes inventariados. La ex guerrilla asegura que el gobierno no ha brindado las condiciones jurídicas, administrativas y de seguridad para avanzar con la entrega de los bienes restantes. No obstante, la SAE señala haber avanzado en la suscripción de un contrato para la constitución del patrimonio autónomo el 23 de abril de 2021¹¹⁸ y la realización de cinco mesas de trabajo entre SAE y el CNR FARC con los siguientes objetivos: (i). revisar los bienes reportados en el inventario pendientes por entrega; (ii). revisar las actividades para la identificación de bienes

¹¹⁴ la UAEGRTD ha liderado con el apoyo de la Fuerza Pública y de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, la realización de sesiones del Comité Operativo Local de Restitución de Tierras – CORL, cuyo objetivo es planear, evaluar, monitorear y hacer seguimiento a los procesos de restitución de tierras en las zonas ya intervenidas, así como evaluar los factores de seguridad para el ingreso de aquellas áreas en las que se requiere la implementación de la Política de Restitución de Tierras (URT Radicado DSC1-202120057, 2021)

¹¹⁵ De acuerdo con la CSMLV es necesario que el Min Defensa fortalezca el acompañamiento a la URT en temas de: (i) el análisis de las condiciones propias para activar las microzonas, (ii) el acompañamiento en la medición de predios y (iii) los procesos de entrega de los mismos. Lo anterior, con el fin de dar cuenta de las dinámicas de seguridad en el territorio y las particularidades de cada reclamación (CSMLV, 2021).

¹¹⁶ Para conocer avances, retos y estado actual de este compromiso, revisar sección del Punto 3.

¹¹⁷ Para revisar con mayor detalle el proceso de entrega, saneamiento y monetización revisar el Octavo y Noveno informe de la ST.

¹¹⁸ la SAE y el contratista Consorcio Fondo de Víctimas 2021 han realizado las actividades pertinentes para dar lugar a la transferencia de los recursos monetizados y no monetizados a la fiducia mercantil (SAE Radicado CS2021-0019864, 2021).

reportados en el Frente 40; y, (iii). la entrega de coordenadas de dos ítems del inventario por parte del CNR FARC (SAE Radicado CS2021-0019864, 2021).

Pese a las dificultades en este proceso, según la UARIV el pasado 20 de septiembre de 2020 fueron transferidos 823 millones que han sido dirigidos a la implementación de acciones reparadoras de los PIRC de cuatro SRC correspondientes a la compra de bienes y transferencias en procesos de indemnización colectiva (Ver anexo 2) (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

La ST considera importante que las partes involucradas mantengan los compromisos pactados en el A.F y se avance en la entrega, gestión y monetización de bienes de la extinta guerrilla de las FARC. Algunos elementos podrían coadyuvar en este propósito: (i). articular los procesos de entrega extemporánea de bienes; (ii). mantener los espacios de diálogo con el objetivo de superar dichos inconvenientes, y (iii). avanzar en la monetización de los bienes para contribuir a la reparación de las víctimas. Sobre el particular, la ST pone de presente que los recursos obtenidos van al Fondo de Reparación a las Víctimas, lo que permitiría ampliar la ejecución de los componentes de política de atención y reparación de las víctimas.

5.1.2. Riesgos

El incumplimiento de los objetivos y metas de la política pública para la atención y reparación de las víctimas y su no adecuación y fortalecimiento acorde con lo pactado en el AF, impactaría negativamente las posibilidades de realizar el derecho de las víctimas a la reparación integral. Las afectaciones producidas a este grupo poblacional, que representa casi el 20% del total de población en Colombia, se verían reflejadas especialmente en la dificultad de reconstruir el plan de vida de las víctimas y el goce efectivo de sus derechos. Al tiempo podría propiciar la gestación de contextos vulnerables que amplíen las posibilidades de repetición del conflicto.

Este vacío, además, iría en detrimento de los ejes centrales de la justicia transicional pactada en la Habana al desconocer la trascendencia de la integralidad de los derechos de las víctimas, su centralidad en el AF y la complementariedad al interior del SIVJRN.

Al respecto, es importante destacar que parte de los componentes de la reparación no sólo están establecidos en las medidas reconocidas desde la jurisprudencia internacional y la Ley 1448 de 2011, sino que se comprende la verdad y la justicia como medidas necesarias para una reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Así, en tanto no se articule la realización de estos tres derechos se afectaría de forma directa a las víctimas. Al respecto la Corte Constitucional

menciona la relevancia de la integralidad del derecho a la reparación en la Sentencia C-060 de 2008:

Los derechos de las víctimas tienen una importancia cardinal, y no se agotan en la mera reparación económica de los perjuicios irrogados con la conducta punible, pues además de la reparación que debe ser integral, se agregan la posibilidad de conocer la verdad acerca de lo sucedido y que se haga justicia, sancionando conforme la ley a quien o quienes hayan cometido el delito (DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DENTRO DEL PROCESO PENAL-Reparación integral y restablecimiento del derecho, 2008)

Por tal motivo la prórroga de la Ley de Víctimas debe incluir las reformas sustanciales y las adecuaciones que se correspondan con lo establecido en el A.F y respondan de forma transversal a los derechos de verdad, justicia y reparación. La ampliación de la vigencia de la Ley de Víctimas no debe significar la dilación de la obligación de reparar por parte del Estado, ni que ésta recaiga sólo en un actor del conflicto.

6. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

En este punto se encuentran un conjunto de medidas orientadas a evitar la violación de los derechos de las víctimas y a prevenir su repetición. De esta forma se busca establecer la necesidad de una visión compartida sobre la necesidad del respeto por los derechos humanos en el fin del conflicto y por el estado de derecho.

La promoción de una cultura democrática constituye la oportunidad de asegurar la satisfacción plena de los derechos humanos de todos y todas reconociendo la diversidad y asegurando enfoques territoriales y diferenciales en la implementación de las políticas públicas.

6.1. Logro y relevancia

La Comisión Asesora de Derechos Humanos y paz –CADDHHyP– se creó como un órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, las instituciones del Estado y las organizaciones de derechos humanos para realizar recomendaciones de carácter técnico, especialmente en el impulso y seguimiento del PNADDHH.

La comisión se dispuso como un compromiso del Acuerdo Final de Paz en el acápite 5.2.3 titulado “Prevención y protección de los Derechos Humanos” y fue creada en la Resolución 519 de 2019¹¹⁹ de la Defensoría del Pueblo, en la que se

¹¹⁹ Consulte la resolución: <https://bit.ly/3ysmD55>

establecieron sus funciones¹²⁰, los mecanismos de convocatoria y elección de sus miembros y, en general, su mandato y funcionamiento (Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz., 2020). Las actividades de esta Comisión en relación con la entrega de recomendaciones y asesoramiento técnico, representa una oportunidad para la participación activa de varios sectores de la sociedad civil en espacios de discusión y diseño de políticas, planes, programas y proyectos alrededor de estos temas.

Tras el proceso de convocatoria y elección de los comisionados, el 12 de diciembre de 2019 fue instalada la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz por parte de la Defensoría del Pueblo. Hasta el momento se han adelantado cinco sesiones en donde se han adoptado decisiones como la designación de la Secretaría Técnica, la adopción de su reglamento interno y la aprobación de las observaciones y recomendaciones al Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos.

El conocimiento técnico en relación con los derechos humanos y los enfoques diferenciales es necesario para la construcción del plan nacional de acción en DDHH. Los criterios con los que se evalúen los diferentes momentos de construcción del plan serán fundamentales para que las observaciones y recomendaciones vayan encaminadas a la protección y respeto de los derechos humanos, con el propósito de promover la no repetición de violencias y que el trabajo de las demás entidades del sistema se vea respaldado por una política pública estable en derechos humanos (El Espectador, 2019).

6.1.1. Cómo preservarlos

En primer lugar, es necesario que se cumpla a cabalidad el mandato inicial de la Comisión que plantea la participación de 13 sectores de la sociedad civil¹²¹. La

¹²⁰ (i) Asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, las instituciones del Estado y las organizaciones de derechos humanos en materias relacionadas con derechos humanos y paz. (ii) Asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, y a las instituciones del Estado, en el diseño de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, en materias relacionadas con derechos humanos y paz. (iii) Impulsar y hacer seguimiento a la implementación del Plan Nacional en Derechos Humanos. (iv) Elaborar y presentar a la Presidencia de la Comisión Asesora, un informe anual de seguimiento a la implementación del Plan Nacional en Derechos Humanos, a más tardar el 1 de mayo de cada anualidad. (v) Participar en espacios de discusión a través de recomendaciones para incidir en las instituciones del Estado, sus programas, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y paz. (vi) Elaborar y presentar a la Presidencia de la Comisión Asesora, un informe de gestión anual, a más tardar el 1 de mayo de cada anualidad. (vii) Adoptar medidas administrativas necesarias para su funcionamiento y darse su propio reglamento

¹²¹ (i) Organizaciones de derechos humanos; (ii) Organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres; (iii) Organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa; (iv) Organizaciones que trabajan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes; (v) Organizaciones que trabajan por los derechos de la población campesina; (vi) Organizaciones que trabajan por los derechos de las víctimas del conflicto armado;

Comisión ha adelantado su trabajo sin contar con algunos enfoques diferenciales, en particular es imperativo que las comunidades étnicas tengan un espacio de participación en este órgano consultivo.

Asimismo, se resaltan los contrastes ideológicos al interior de la comisión, la ST considera que son ese tipo de espacios los que permiten la construcción de una cultura política democrática en donde la discusión y el respeto por la diferencia sean los valores primordiales. Por tal motivo es necesario que todos los sectores que fueron pensados como parte de esta comisión participen activamente¹²².

Sin embargo, las recomendaciones y los productos obtenidos de su trabajo no han sido acogidos a cabalidad por las instituciones responsables del PNADDHH. La ST considera que es necesario que exista mayor interlocución entre la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Comisión Asesora, y que esta última sea un intermediario entre los intereses de los diversos sectores y el trabajo de la Consejería.

6.2. Logro parcial y relevancia

En el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos llevada a cabo en Viena en 1993, se recomendó a cada estado la elaboración de un plan nacional de acción que identifiquen un camino a seguir para mejorar la promoción y protección de los DDHH¹²³. Pese a que este compromiso lleva en la agenda pública desde la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998), los avances presentados hasta la fecha son mínimos. En gobiernos posteriores se hizo un esfuerzo por la recolección de información y el diseño preliminar de un plan, sin embargo, la situación de seguridad a nivel nacional frenó estos esfuerzos y debido al carácter político no vinculante de este compromiso internacional, durante los años siguientes los gobiernos no mostraron mayor interés en continuar con esta tarea. En las

(vii) Organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad; (viii) Organizaciones que trabajan por la construcción de paz; (ix) Representante de las Universidades y establecimientos de educación superior de carácter privado, con conocimiento en DD.HH y DIH; (x) Representante de las Universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimiento en DD.HH y DIH; (xi) Organizaciones integrada por personas de la Fuerza pública en retiro; (xii) Organizaciones que trabajan por los derechos de los trabajadores; y (xiii) Representantes de Gremios empresariales (Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz., 2020).

¹²² De los 13 sectores que fueron considerados para la conformación de la Comisión, hasta el momento no hay representante de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

¹²³ La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos (Naciones Unidas, 1993).

negociaciones de La Habana se consideró de gran relevancia la construcción de este plan, por lo que fue retomado y se consignó en el punto 5.2.3 del A.F como un “Compromiso por la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”.

Desde la firma del A.F se empezó un proceso de planeación metodológica para la construcción del Plan Nacional de Acción en DDHH a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Durante el 2018 y 2019 se realizó la segunda fase en la que se avanzó en la construcción de un borrador sobre el cual la CADDHHyP planteó algunas recomendaciones metodológicas y de contenido. En 2021, en el marco de este proceso, la Fundación Más por TIC se encargó de la tarea de diseñar e implementar la estrategia de participación virtual para su formulación. De acuerdo con los resultados presentados por la Consejería de DDHH a nivel territorial en esta fase, los participantes mostraron un especial interés por los temas de: (i) Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos; (ii) Cultura y educación en DDHH y paz; y (iii) Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021).

Durante mayo de 2021 se sostuvo una reunión con las organizaciones sociales del Comité Técnico Operativo del PNADDHH. En ella se socializó la propuesta metodológica para la realización de 23 talleres sectoriales con enfoque poblacional de los cuales, hasta el momento, solo se ha dado información de la realización del primero con las Juntas de Acción Comunal el pasado 10 de abril (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021). Estos talleres, sin embargo, fueron suspendidos tras el comunicado de la CADDHHyP en donde expresan su preocupación debido a la crisis en DDHH desatada en el marco del Paro nacional, y la falta de condiciones para reunirse con el Gobierno Nacional para hablar sobre este Plan. Manifestaron que: “en tanto no se adelanten acciones contundentes frente a la situación de violencia que enfrenta Colombia y no se reconozcan los derechos humanos a toda la ciudadanía en todo tiempo y lugar, no vemos garantías reales para propiciar un diálogo abierto, franco y libre. (CADDHHyP, 2021). Por tanto, aunque se registra un interés durante el primer semestre del 2021 por avanzar en la recolección de insumos territoriales con talleres de participación ciudadana¹²⁴, el documento de fase de alistamiento continúa igual que en su primera versión.

¹²⁴ “A 31 de julio, se cuenta con una versión preliminar de documento que recoge todos los avances del proceso hasta ahora, reconociendo que falta una etapa final para culminar el PNADDHH que serán los talleres sectoriales. Dicho documento se denominará “*Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el Respeto y la Garantía de los Derechos Humanos 2021 – 2022*” (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021). Cabe señalar que la ST no ha tenido acceso al documento.

6.2.1. Cómo preservarlos

La construcción de una política pública robusta en derechos humanos debe transformar de forma efectiva los retos en esta materia. Ello implica la incorporación de una visión territorial y de vulnerabilidad poblacional, el desarrollo de un proceso deliberativo y participativo que le de legitimidad y que la construcción del plan incluya los enfoques diferenciales y garantice un contexto que asegure la no repetición.

De allí que la ST considere valiosos los esfuerzos de todos los involucrados para habilitar espacios territoriales y sectoriales para la creación de insumos con el propósito de consolidar el Plan y que se incluyan, además de los temas enfocados en la seguridad y los derechos de primera generación, asuntos como educación, salud, desarrollo y medioambiente así como la disposición de la ciudadanía frente a la promoción, cultura y respeto por los DDHH a través de la educación en sus diferentes niveles (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021). Tiene razón la PGN, cuando señala que la inclusión de una línea estratégica explícita sobre víctimas y Acuerdo de Paz puede ayudar al fortalecimiento de la articulación con planes y programas surgidos en el marco del A.F, garantizando la seguridad y la atención de las víctimas, reincorporados y población en general (PGN, 2021).

No obstante, continúa preocupando a la ST que aún no haya sido posible concretar el Plan, no solo por la dilación que ha tenido ya, sino por lo perentorio que es este tema en el país. La ST considera que: (i). es necesario consolidar todos los esfuerzos realizados tras la firma del A.F. mediante la creación y puesta en marcha del PNADDHH; (ii). considerar las observaciones y recomendaciones del CADDHHyP. Esta Comisión, además de ser el resultado de un compromiso del A.F., refleja las visiones de múltiples sectores de la sociedad civil con conocimiento en la materia y legitimidad en el país; (iii). es preciso una mayor demostración del Gobierno nacional de coherencia y compromiso frente al tema de Derechos Humanos, no solo durante los procesos de concertación y construcción del documento, sino en todas sus políticas y prácticas institucionales. Esto permitiría crear un contexto adecuado para las discusiones y la confianza ciudadana en la institucionalidad para concluir y poner en marcha el Plan.

6.2.2. Riesgos

La ST destaca que de no adelantarse de manera oportuna los compromisos adquiridos en el A.F en relación con la promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos, el contexto para avanzar en la implementación del resto del Acuerdo se vería gravemente afectado. Si no existen condiciones mínimas del respeto por los Derechos Humanos, las posibilidades de nuevas victimizaciones y escenarios de violencia son muy altas.

Es fundamental que se tome en consideración la participación de amplios sectores de la sociedad civil en la construcción de instrumentos de esta política pública para establecer un marco de acción y, al mismo tiempo, se avance en coordinación con las entidades en la consolidación de estos compromisos.

Estos esfuerzos permitirían evitar la reproducción de condiciones de vulnerabilidad proclives a la emergencia de nuevos conflictos. La verdad, la justicia y la reparación son el primer acercamiento a la construcción de una paz estable y duradera, sin embargo, la promesa de un cambio estructural en la sociedad, que resuelva los problemas en materia de desarrollo y seguridad son la verdadera contribución para garantizar la no repetición del conflicto armado. Para ello, el trabajo que se realice en términos de garantías de no repetición es fundamental.

Al respecto:

La Corte Constitucional ha indicado que la garantía de no repetición está conformada por las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar las conductas que afectaron los derechos de las víctimas, las cuales se deben adecuar a la magnitud y naturaleza de la ofensa. Igualmente, se ha establecido que tal garantía está relacionada con la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de los DDHH a través de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que permitan la protección de los derechos (Sentencia T-772/15, 2015)

Es imperativo el esfuerzo mancomunado no sólo de las entidades del sistema sino de toda la institucionalidad colombiana por trabajar en la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, aún más urgente en un contexto de terminación del conflicto y de protesta social como la actual. De no ser así, se estaría afectando la posibilidad de crear condiciones para la no repetición del conflicto armado y la superación de los factores que han posibilitado la persistencia de violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

7. Conclusiones

El Punto 5 sobre Víctimas ha sido uno de los puntos más desarrollados en estos primeros cinco años de implementación del A.F. La constitución de un modelo de justicia transicional a través del SIVJRNR compuesto por tres entidades: CEV, la JEP y la UBPD y un conjunto de medidas de reparación integral, se consolida como un logro fundamental para lograr el equilibrio entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables. Cada una de estas entidades ha desarrollado una importante labor y se han comenzado a visibilizar sus primeros resultados. Sin embargo, estos avances han sido desiguales al interior del Sistema, y actualmente enfrentan importantes retos que podrían determinar su capacidad para cumplir con los objetivos que se plantearon en el Acuerdo de la Habana. Elementos de contexto como las restricciones producidas por la pandemia del Covid 19, la permanencia de actores armados en los territorios donde desarrollan sus labores y un permanente ataque por parte de los detractores del proceso de paz, también han incidido en su implementación.

En relación con el derecho a la verdad, la construcción de un proceso metodológico para el esclarecimiento de la Verdad por parte de la CEV ha permitido identificar líneas de investigación sobre los hechos acaecidos durante el conflicto y estructurar los contenidos del Informe Final y sus recomendaciones. Esto ha sido posible, entre otros elementos, gracias al trabajo territorial con enfoque diferencial que ha permitido, no sin dificultades y altibajos, el desarrollo de un proceso de participación que ha contribuido a la generación de confianza y legitimidad sobre este trabajo. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la Comisión, algunas entidades del Estado no han respondido adecuadamente a las solicitudes de información causando graves daños al proceso de investigación sobre lo acaecido en el conflicto. De otra parte, la Comisión ha dado algunos pasos en el reconocimiento de responsabilidades colectivas, en especial, de los antiguos miembros de la guerrilla de las FARC y algunos exjefes paramilitares. No obstante, falta un camino significativo para que otros actores como las FFMM, los empresarios y políticos aporten a la verdad y reconozcan responsabilidades. La ST considera fundamental, en procura de continuar avanzando en los procesos de convivencia y reconciliación, trabajar a fondo en la socialización del Informe Final y procurar el seguimiento y monitoreo de sus recomendaciones mediante la constitución de un Comité autónomo, independiente, legítimo y con recursos suficientes para su mantenimiento.

En relación con el derecho a la verdad de lo acaecido con las personas desaparecidas, la ST registra avances importantes en la implementación de la UBPD. La creación del “Plan Nacional de Búsqueda” –PNB–, la iniciación de varios Planes Regionales de Búsqueda –PRB–, la Firma de Pactos Regionales y la **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

iniciativa de consolidar a mediano y largo plazo un Sistema Nacional de Búsqueda, son aspectos importantes en el desarrollo de este propósito. Sin embargo: la ausencia del documento operativo del PNB y la alta incertidumbre sobre los tiempos que tomarán las búsquedas; las dificultades de información sobre los avances y resultados de los PRB y sobre la priorización territorial de corto y mediano plazo; los avances limitados en el establecimiento del Universo de personas desaparecidas y en el Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas; y la ausencia de una estrategia robusta de protección de lugares donde pueden encontrarse cuerpos de personas desaparecidas, generan aprensión en los familiares de las víctimas y debilitan la posibilidad de concretar hallazgos a corto y mediano plazo.

Por otro lado, se ha consolidado un modelo restaurativo de justicia transicional a través de la Jurisdicción Especial para la Paz que, mediante la utilización de criterios de priorización y una metodología de patrones de macro criminalidad para investigar los hechos acaecidos en el conflicto y lograr la sanción de los máximos responsables, comienza a presentar decisiones de fondo sobre temas de gran envergadura como la toma de rehenes y las ejecuciones extrajudiciales. Al mismo tiempo, esta jurisdicción ha afianzado el mecanismo de medidas cautelares para prevenir vulneraciones de derechos, lo cual le ha permitido tomar acción sobre aspectos de gran trascendencia como la desaparición forzada, la memoria, y la protección de comparecientes y de información. No obstante, aún es necesario realizar la segunda ronda de priorizaciones para la apertura de nuevos macro casos, el mantenimiento y actualización de los escenarios de participación de las víctimas en todos los momentos procesales, y la terminación de los procesos relacionados con ex miembros de FARC privados de la libertad. Finalmente, a corto plazo se espera la expedición de resoluciones de conclusión y la puesta en marcha de las sanciones propias o el comienzo de procesos adversariales, que representarán retos significativos para la jurisdicción y en los cuales reposará parte importante de su legitimidad a futuro.

En relación con el derecho a la Reparación Integral de las víctimas, la ST registra positivamente la decisión de prorrogar la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por 10 años más. Esta ampliación temporal, necesaria por cuanto su implementación ha sido precaria hasta el momento, se constituye en una oportunidad única para avanzar en la adecuación de los procesos de reparación a lo pactado en el A.F. De manera particular, la ST considera que esta reforma debe considerar la adecuada articulación entre el SNARIV y el SIVJRN en desarrollo del principio de colaboración armónica y coordinación entre las distintas entidades para la reparación de las víctimas del conflicto, asegurar los recursos económicos suficientes y los mecanismos de financiación para su implementación, así como la

garantía de la participación efectiva en todos los espacios de decisión. Asimismo, es necesario que las entidades responsables de las medidas de atención, asistencia y reparación integral avancen oportunamente en el cumplimiento de metas y reparen en el universo de víctimas aún no cubiertas. Para ello es imperativo que se superen los obstáculos relacionados con precarias condiciones de seguridad, el bajo nivel de acompañamiento institucional y las barreras presupuestales existentes.

Frente a los compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos la ST registra avances satisfactorios en la conformación y puesta en marcha de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. No obstante, en relación con otros aspectos como el PNADDHH, el PLANEDH y el Sistema de Información, no se conocen avances significativos. La ST ve con preocupación estos retrasos, en especial cuando las violaciones a los derechos humanos siguen siendo una constante en extensos territorios de la geografía nacional. En este punto es fundamental que se superen condiciones de deterioro de los DDHH para continuar con los espacios de diálogo y co-creación de documentos e instrumentos de política pública, y así robustecer las prácticas institucionales relacionadas al respeto de los DDHH.

Finalmente, la ST quiere subrayar la importancia de continuar con la implementación de cada uno de los compromisos pactados en el punto 5 del A.F. pues en esto radica la posibilidad de realizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y brindar seguridad jurídica a los responsables, elementos sin los cuales, no sería posible avanzar en la construcción de un país en paz.

BIBLIOGRAFÍA

- Asuntos Legales. (25 de agosto de 2021a). *Fiscalía imputó cargos contra el general retirado Mario Montoya por más de 100 falsos positivos*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/fiscalia-impuesto-cargos-contra-el-general-mario-montoya-por-mas-de-100-falsos-positivos-3222335>
- Asuntos Legales. (13 de junio de 2021b). *El Gobierno aprobó Conpes para la reparación a las víctimas del conflicto armado*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-gobierno-aprobo-conpes-para-la-reparacion-a-las-victimas-del-conflicto-armado-3184907>
- Asuntos Legales. (16 de junio de 2021c). *La Fiscalía localizó a 335 personas reportadas como desaparecidas durante el paro nacional*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/fiscalia-localizo-a-335-personas-reportadas-como-desaparecidas-en-el-paro-nacional-3185464#:~:text=Comit%C3%A9%20Nacional%20del%20Paro%20anunci%C3%B3,de%20junio%2C%20335%20fueron%20halladas>.
- C-080-18, Corte Constitucional (15 de Agosto de 2018).
- CADDHYP. (05 de mayo de 2021). *Comunicado a la opinión pública*. Obtenido de https://paiis.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Comunicado.CADHPAZ.paro_.mayo2021.pdf
- Calderón Gamboa, J. F. (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>
- Caracol Radio. (13 de julio de 2021). *Protestas afectaron implementación de acuerdos de paz en Colombia: ONU*. Obtenido de https://caracol.com.co/radio/2021/07/13/internacional/1626199142_861393.html
- CASO GELMAN VS. URUGUAY (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANO (Fondo y Reparaciones) SENTENCIA DE 24 DE FEBRERO DE 2011).
- CASO OMEARA CARRASCAL Y OTROS VS. COLOMBIA (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Fondo, Reparaciones y Costas) SENTENCIA DE 21 NOVIEMBRE DE 2018).
- CASO VEREDA LA ESPERANZA VS. COLOMBIA (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO 2017).
- CCJ. (18 de junio de 2020a). *Proyecto de Ley 20 de 2019 Senado acaba con la Restitución de Tierras*. Obtenido de Comisión Colombiana de Juristas: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=332

- CCJ. (24 de diciembre de 2020b). *Boletín # 29. La JEP lanza el Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (2)*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=190
- CCJ. (noviembre de 2020c). *Superando el dilema de la participación: El funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de Autores: Enith Bula Beleño, Juan Carlos Ospina, Julián González Escallón: https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=644
- CCJ. (15 de enero de 2021a). *Boletín # 30. La JEP lanza el Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (3)*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=191
- CCJ. (24 de junio de 2021b). *Boletín #38 del Observatorio sobre la JEP*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=203#12
- CCJ. (s,f). *Las medidas cautelares en la JEP*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/
- CEPDIPO. (julio de 2021a). *LA PAZ POSPUESTA Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. (J. Coordinador: Estrada, Ed.) Recuperado el 29 de julio de 2021, de <https://cepdipo.org/portfolio/libro-la-paz-pospuesta-situacion-actual-y-posibilidades-del-acuerdo-con-las-farc-ep/>
- CEPDIPO. (julio de 2021b). *Avances, Riesgos y Desafíos del mandato de la CEV (2017-2021)*. Recuperado el 18 de agosto de 2021, de <https://cepdipo.org/portfolio/avances-riesgos-y-desafios-del-mandato-de-la-comision-para-el-esclarecimiento-de-la-verdad-la-convivencia-y-la-no-repeticion-2017-2021/>
- CESED. (19 de marzo de 2021). *Asesinato de líderes Sociales*. Obtenido de Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas: <https://cesed.uniandes.edu.co/asesinato-de-lideres-sociales/>
- CEV. (18 de enero de 2019). *Lineamientos metodológicos ESCUCHAR, RECONOCER, Y COMPRENDER PARA TRANSFORMAR*. Recuperado el 4 de octubre de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/images/documentos/comision-verdad-lineamientos-metodologicos-2019-01-18.pdf>
- CEV. (20 de febrero de 2020). *Ernesto Samper es escuchado por segunda ocasión en la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de

<https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/ernesto-samper-es-escuchado-por-segunda-ocasion-en-la-comision-de-la-verdad>

- CEV. (25 de junio de 2021a). *Reconocimiento a los impactos y afectaciones del secuestro en Valle del Cauca*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento-a-los-impactos-y-afectaciones-del-secuestro-en-valle-del-cauca>
- CEV. (21 de abril de 2021b). *Verdades que liberen: cinco conversaciones para comprender el impacto del secuestro en Antioquia*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/verdades-que-liberen-programa-teleantioquia-impacto-secuestro-antioquia>
- CEV. (09 de febrero de 2021c). *Verdades de un periodismo narrador, víctima y responsable*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/verdades-de-un-periodismo-narrador-victima-y-responsable>
- CEV. (25 de junio de 2021d). <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/yolanda-ceron-esta-viva-con-nosotros>. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/yolanda-ceron-esta-viva-con-nosotros>
- CEV. (22 de junio de 2021e). *Exintegrantes de las FARC-EP reconocerán el secuestro y sus impactos en un Encuentro por la Verdad*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/exintegrantes-farc-reconoceran-secuestro-comision-de-la-verdad>
- CEV. (23 de junio de 2021f). *“El secuestro es nuestra verdad colectiva, sobre lo vivido debemos construir una Colombia sin guerra”*: Ingrid Betancourt. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/ingrid-betancourt-comision-verdad-secuestro-colombia-sin-guerra>
- CEV. (30 de junio de 2021g). *Respuesta al expresidente Andrés Pastrana Arango*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/respuesta-al-expresidente-andres-pastrana-arango>
- CEV. (13 de junio de 2021h). *“Pido perdón desde lo más profundo de mi alma”*: Juan Manuel Santos a víctimas de falsos positivos. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/juan-manuel-santos-falsos-positivos-pido-perdon-mas-profundo-alma>
- CEV. (29 de julio de 2021i). *“Estado y mercado no son una dicotomía, son complementarios, medios para que la gente viva mejor”*: Antonio Celia. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/antonio-celia-converso-comision-verdad-con-francisco-de-roux>

- CEV. (12 de mayo de 2021j). *La vida y el difícil retorno en el resguardo Agua Negra de Putumayo*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/resguardo-agua-negra-putumayo-vida-desplazamiento-retorno-conflicto>
- CEV. (29 de julio de 2021k). Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=xwP5J3EcFwo>
- CEV. (30 de julio de 2021l). *Vení conversá con la juventud de Chocó: por el merecimiento a soñar*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/historico-eventos/veni-conversa-con-la-juventud-de-choco-por-el-merecimiento-a-sonar>
- CEV. (23 de junio de 2021m). *Verdad sin fronteras*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de Presente y desafíos de la Justicia y la Verdad en Colombia: <https://www.youtube.com/watch?v=H6OqSVoseaU>
- CEV. (16 de agosto de 2021n). *Álvaro Uribe ante la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=GLLxwuX0Jt0>
- CEV. (31 de agosto de 2021o). *Cinco expresidentes, cinco visiones sobre hechos del conflicto armado ante la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 6 de septiembre de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/en/actualidad/noticias/expresidentes-colombia-ante-comision-de-la-verdad>
- CEV. (25 de agosto de 2021p). *Procuradora pidió a la Corte Constitucional ampliar el periodo de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuradora-pidio-a-la-Corte-Constitucional-ampliar-el-periodo-de-la-Comision-de-la-Verdad.news>
- CEV. (junio de 2021q). *INFORME DE GESTIÓN INSTITUCIONAL CEV*. Recuperado el 8 de septiembre de 2021, de https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestion_23082021.pdf
- CEV. (7 de septiembre de 2021r). *La Comisión de la Verdad presenta el ‘Gran acuerdo por la convivencia’*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/acuerdo-por-la-convivencia-comision-de-la-verdad>
- CEV. (1 de octubre de 2021s). *Sobre la decisión de la Corte Constitucional de extender el periodo de la Comisión*. Recuperado el 4 de octubre de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-la-decision-de-la-corte-constitucional-de-extender-el-periodo-de-la-comision>
- CEV. (21 de julio de 2021t). *Pastor Alape, Carlos Moreno Tuberquia y Jhoverman Sánchez inician su contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidades*. Recuperado el 25 de julio de 2021, de

- <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/pastor-alape-carlos-moreno-tuberquia-y-jhoverman-sanchez-comision-verdad-colombia>
- CEV. (26 de julio de 2021u). *Conversatorio: El informe Final de la CEV y su contribución a la reconciliación del país*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de Centro Fe y Culturas: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=348831396822149&ref=search>
- CEV. (julio de 2021v). *Sangre en el campus: Universidad del Magdalena*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de https://www.spreaker.com/user/comisionverdadcolombia/maqueta-magdalena-2-1?utm_medium=widget&utm_source=user%3A11459518&utm_term=episode_title
- CEV Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021. (agosto de 2021). *Respuesta solicitud STCIV- Radicado No. 12021-002794 del 13/07/2021*. Obtenido de vía correo electrónico
- CEV, UBPD, JEP. (01 de febrero de 2021). *“Cero tolerancia” con crímenes y desapariciones de líderes sociales y excombatientes*. Recuperado el 29 de julio de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/cero-tolerancia-con-crimenes-y-desapariciones-de-lideres-sociales-y-excombatientes>
- CGR. (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá: CGR.
- CIDH. (2014). *Informe No. 37/00, Caso 11.481, Monseñor Oscar Arnulfo romero y Galdámez, El Salvador*.
- CNMH. (23 de febrero de 2018). *En Colombia 82.998 personas fueron desaparecidas forzosamente*. Recuperado el 23 de julio de 2021, de <https://centrodememoriahistorica.gov.co/en-colombia-82-998-personas-fueron-desaparecidas-forzosamente/>
- Colombia 2020. (10 de junio de 2021). *10 años de la Ley de Víctimas: hablan sus protagonistas*. Obtenido de El Espectador: <https://www.youtube.com/watch?v=d-JLoWQj4jE&list=PL0CSLGDRDLCsl6h3AA4LutI2TH8BQpJXQ&index=10&t=4s>
- Colombia 2020. (23 de agosto de 2021). *JEP abrirá casos por desplazamiento, desaparición, violencia sexual y masacres*. Recuperado el 30 de agosto de 2021, de USAID, CODHES, Colombia 2020, El Espectador: <https://www.youtube.com/watch?v=wXOzRyc5Gxs>
- Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. (2020). *Presentación Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz*. Bogotá.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2021). *Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II). Obtenido de ISBN 978-0-8270-7263-3

- Comunes. (11 de junio de 2021). *PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA, UN APOORTE DEL ACUERDO FINAL DE PAZ: PDET, PARTICIPACIÓN Y PARO NACIONAL*. Obtenido de <https://partidofarc.com.co/farc/2021/06/11/profundizacion-de-la-democracia-un-aporte-del-acuerdo-final-de-paz-pdet-participacion-y-paro-nacional/>
- Confidencial Colombia. (13 de agosto de 2021). *Con proyecto de ley, buscan que Justicia y Paz garantice la verdad*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://confidencialcolombia.com/lo-mas-confidencial/con-proyecto-de-ley-buscan-que-justicia-y-paz-garantice-la-verdad/2021/08/13/>
- Congreso de la República. (2021). *¿En qué va la satisfacción de los derechos de las víctimas? Informe 07: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Congreso de la República. Obtenido de <https://antoniosanguino.com/wp-content/uploads/2021/04/Informe-2021-Abril.pdf>
- Consejería Presidencial DDHH. (15 de marzo de 2021). *Jornadas de Participación en la Construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*. Obtenido de Consejería Presidencial para los DDHH y asuntos internacionales: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Paginas/150321-Jornadas-de-participacion-PNADDHH.aspx>
- Consejo Asesor- UBPD. (6 de agosto de 2021). *Radicado UBPD 1000-1-202101741*. Obtenido de vía correo electrónico
- Consejo de Seguridad. (25 de junio de 2021). *Informe del Secretario General*. Obtenido de Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2116029_sp.pdf
- CPEC. (2021). *INSUMOS PARA INFORME X STCVI- CINEP*. . Bogotá.
- CSMLV. (2020). *Séptimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- CSMLV. (2021). *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. Bogotá: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.
- Dejusticia. (21 de julio de 2021). *Presentamos una demanda para ampliar el periodo de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 29 de julio de 2021, de <https://www.dejusticia.org/presentamos-una-demanda-para-ampliar-el-periodo-de-la-comision-de-la-verdad/>
- DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS COMO COMPONENTE DE REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Autonomía e independencia de los derechos reconocidos a terceros de buena fe exentos de culpa, Sentencia C-795/14 (2014). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-795-14.htm>

- DERECHO DE LAS VICTIMAS DENTRO DEL PROCESO PENAL-Reparación integral y restablecimiento del derecho, Sentencia C-060/08 (2008). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-060-08.htm>
- Desapariciónforzada.com. (s.f.). *Desapariciónforzada.com*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://desaparicionforzada.com/quienes-somos/>
- El Espectador. (24 de diciembre de 2019). *Los desafíos de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/los-desafios-de-la-comision-asesora-de-derechos-humanos-y-paz-article/>
- El Espectador. (4 de octubre de 2021). *La arremetida del uribismo contra la JEP*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de https://www.elespectador.com/politica/la-arremetida-del-uribismo-contra-la-jep/?utm_source=lcommarketing&utm_medium=email&utm_content=El+Despertador_05-10-2021&utm_campaign=lcommarketing+++Suscripciones++El+Despertador+05-10-21
- El Espectador. (22 de julio de 2021a). *Unidad de Búsqueda toma muestras biológicas para dar con más de 100 desaparecidos*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/unidad-de-busqueda-toma-muestras-biologicas-para-dar-con-mas-de-100-desaparecidos/>
- El Espectador. (12 de agosto de 2021aa). *Unidad de Búsqueda localizó 19 fosas clandestinas en los Montes de María*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/unidad-de-busqueda-localizo-19-fosas-clandestinas-en-los-montes-de-maria/>
- El Espectador. (17 de junio de 2021b). *Así será el plan de búsqueda de los exFarc para personas secuestradas desaparecidas*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/asi-sera-el-plan-de-busqueda-de-los-exfarc-para-personas-secuestradas-desaparecidas/>
- El Espectador. (14 de junio de 2021c). *En busca de los desaparecidos de la operación Berlín*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/en-busca-de-los-desaparecidos-de-la-operacion-berlin/>
- El Espectador. (23 de junio de 2021d). *Exterminio de la UP: Así va el caso en la JEP y Comisión de la Verdad*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/exterminio-de-la-up-asi-va-el-caso-en-la-jep-y-comision-de-la-verdad/>
- El Espectador. (12 de agosto de 2021e). *Violencia sexual y otros macrocasos que la Procuraduría pidió a la JEP abrir*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de

<https://www.elespectador.com/judicial/violencia-sexual-y-otros-macrocasos-que-la-procuraduria-pidio-a-la-jep-abrir/>

- El Espectador. (26 de junio de 2021f). *Detalles de una operación militar en la que habría crímenes de guerra contra niños*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/investigacion/operacion-berlin-detalles-de-una-operacion-militar-en-la-que-habria-crimenes-de-guerra-contra-ninos/>
- El Espectador. (10 de agosto de 2021g). *La imputación al general Montoya*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/yesid-reyes-alvarado/la-imputacion-al-general-montoya/>
- El Espectador. (8 de julio de 2021h). *Falsos positivos: la cruzada del Ejército contra la campaña ¿Quién dio la orden?* Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/la-cruzada-del-ejercito-contra-la-campana-quien-dio-la-orden-sobre-los-falsos-positivos/>
- El Espectador. (12 de julio de 2021i). *JEP no ordenará detención ni sacará del Congreso a exFarc imputados por secuestro*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/jep-no-ordenara-detencion-ni-sacara-del-congreso-a-exfarc-imputados-por-secuestro/>
- El Espectador. (16 de julio de 2021j). *El limbo de los casos de “falsos positivos” en zonas no priorizadas por la JE*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/la-larga-espera-de-los-casos-de-falsos-positivos-en-zonas-no-priorizadas-en-la-jep/>
- El Espectador. (17 de julio de 2021k). *Las advertencias que nadie escuchó en el caso de la comisión de restitución asesinada*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/las-advertencias-que-nadie-escucho-en-el-caso-de-la-comision-de-restitucion-asesinada/>
- El Espectador. (17 de agosto de 2021l). *“Asumo la responsabilidad de lo que pasó”: padre De Roux sobre encuentro con Uribe*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/politica/asumo-la-responsabilidad-de-lo-que-paso-padre-de-roux-sobre-encuentro-con-uribe/>
- El Espectador. (06 de julio de 2021m). *Hallan cuatro cuerpos que pertenecerían a la comisión de restitución desaparecida*. Obtenido de el Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/hallan-cuatro-cuerpos-que-pertenecerian-a-la-comision-de-restitucion-de-tierras-desaparecida-en-meta/>
- El Espectador. (1 de octubre de 2021n). *Comisión de la Verdad tendrá siete meses más de vida: Corte Constitucional*. Recuperado el 4 de octubre de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/comision-de-la-verdad-tendra-siete-meses-mas-de-vida-corte-constitucional/>

- El Espectador. (24 de agosto de 2021o). *Además de acabar delito político, proyecto eliminaría Marco Jurídico para la Paz*. Recuperado el 6 de septiembre de 2021, de <https://www.elespectador.com/politica/ademas-de-acabar-delito-politico-proyecto-eliminar-marco-juridico-para-la-paz/>
- El Espectador. (21 de agosto de 2021p). *Los falsos positivos según Barbosa*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/los-falsos-positivos-segun-barbosa/>
- El Espectador. (12 de septiembre de 2021q). *La verdad que viene en la JEP: detalles de los nuevos macrocasos*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/la-verdad-que-viene-en-la-jep-detalles-de-los-nuevos-macrocasos/>
- El Espectador. (13 de junio de 2021r). *La empinada ruta de la restitución de tierras*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/la-empinada-ruta-de-la-restitucion-de-tierras/>
- El Espectador. (10 de junio de 2021s). *Ley de víctimas: 10 años de logros, deudas y propuestas para reparar al país*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/ley-de-victimas-10-anos-de-logros-deudas-y-propuestas-para-reparar-al-pais-2/>
- El Espectador. (10 de enero de 2021t). *¿Está enredada la indemnización de las víctimas del conflicto armado?* Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/esta-enredada-la-indemnizacion-de-las-victimas-del-conflicto-armado-article/>
- El Espectador. (06 de mayo de 2021u). *379 personas han desaparecido en el Paro Nacional, denuncian 26 organizaciones*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/judicial/379-personas-han-desaparecido-en-el-paro-nacional-denuncian-26-organizaciones-article/>
- El Espectador. (31 de mayo de 2021v). *Cumplimiento del Acuerdo de Paz e implementación del PNIS, entre las peticiones del Catatumbo*. Recuperado el 5 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia/cumplimiento-del-acuerdo-de-paz-e-implementacion-del-pnis-entre-las-peticiones-del-catatumbo/>
- El Espectador. (16 de agosto de 2021w). *Francisco de Roux escucha a Uribe sobre el conflicto y los "falsos positivos"*. Recuperado el 16 de agosto de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=dGap4GX8z8c>
- El Espectador. (9 de julio de 2021x). *Buscan cuerpos de víctimas de desaparición durante el conflicto en La Dorada*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/judicial/buscan-cuerpos-de-victimas-de-desaparicion-durante-el-conflicto-en-la-dorada/>

- El Espectador. (14 de julio de 2021y). *La familia Villarraga recibió el cuerpo de su hijo Raúl, excombatiente de las Farc*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/la-familia-villarraga-recibio-el-cuerpo-de-su-hijo-raul-excombatiente-de-las-farc/>
- El Espectador. (5 de julio de 2021z). *Las verdades del conflicto armado que están en el exilio*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-verdades-del-conflicto-armado-que-estan-en-el-exilio/>
- El Nuevo siglo. (15 de julio de 2019). *Hay necesidad de prorrogar la Ley de Víctimas: Gaviria*. Obtenido de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-2019-varias-razones-indican-la-necesidad-de-prorrogar-la-ley-de-victimas-gaviria>
- El País. (10 de junio de 2021). *10 años de la Ley de Víctimas, ¿qué ha pasado en Colombia?* Obtenido de El País: <https://www.elpais.com.co/politica/10-anos-de-la-ley-de-victimas-que-ha-pasado-en-colombia.html>
- El Tiempo. (03 de septiembre de 2021a). *Naranjo pide perdón por estigmatizar a estudiantes y defiende la protesta*. Recuperado el 6 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/oscar-naranjo-el-general-pide-perdon-por-estigmatizar-a-la-universidad-615345>
- El Tiempo. (21 de agosto de 2021b). *Proyecto de amnistía del uribismo anula muerte política para condenados*. Recuperado el 6 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/alvaro-uribe-asi-es-la-amnistia-que-propone-el-expresidente-uribe-613493>
- El Tiempo. (09 de abril de 2021c). *9 de abril: el reclamo de víctimas sobre implementación de Ley 1448*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/9-de-abril-asi-va-indemnizacion-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-579650>
- El Tiempo. (10 de agosto de 2021d). *Comisión de la Verdad le pide a la Corte siete meses más de mandato*. Recuperado el 14 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/comision-de-la-verdad-pide-a-la-corte-siete-meses-mas-de-mandato-609476>
- El Tiempo. (13 de mayo de 2021e). *'La situación es muy delicada en materia de desaparición forzada'*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/abogada-de-la-ccj-habla-sobre-informe-del-comite-contra-la-desaparicion-588301>
- El Tiempo. (8 de mayo de 2021f). *'Yo tenía licencia para delinquir': exmilitar que estuvo en las Auc*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/testimonio-de-alias-101-exmilitar-y-exparamilitar-sobre-falsos-positivos-587055#:~:text=Adolfo%20Guevara%20Cantillo%2C%20alias%20101%2C%20un>

%20capit%C3%A1n%20(r),Yo%20ten%C3%ADa%20licencia%20para%20delinquir%

El Tiempo. (22 de julio de 2021g). *Secretaría de la No-Violencia de Medellín firmará pacto con la JEP*. Recuperado el 22 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-alcaldia-firmara-pacto-con-la-jep-605163>

El Tiempo. (21 de junio de 2021h). *Los avances de la JEP para aclarar fenómeno de los 'falsos positivos'*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/falsos-positivos-avances-de-la-jep-para-aclarar-casos-597433>

El Tiempo. (24 de junio de 2021i). *Ingrid Betancourt les recordó a ex-Farc su crueldad en el secuestro*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/ingrid-betancourt-les-recordo-a-ex-farc-su-crueldad-con-el-secuestro-598184>

El Tiempo. (20 de mayo de 2021j). *No repetición: la preocupación del sistema transicional en el paro*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/no-repeticion-la-preocupacion-del-sistema-transicional-en-el-paro-589970>

El Tiempo. (27 de junio de 2021k). *El informe que la saliente fiscal de la CPI dejó sobre Colombia*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/el-informe-que-la-saliente-fiscal-de-la-cpi-dejo-sobre-colombia-599018>

El Tiempo. (30 de agosto de 2021l). *'No es una propuesta de amnistía, sino de desmonte del acuerdo de paz': JEP*. Recuperado el 6 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/eduardo-cifuentes-presidente-de-jep-habla-de-amnistia-propuesta-por-uribe-614185>

El Tiempo. (31 de agosto de 2021m). *Tribunal no avaló petición de la Fiscalía para imputar cargos a Montoya*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/en-vivo-juez-no-avala-peticion-de-fiscalia-para-imputar-cargos-a-montoya-613430>

El Tiempo. (8 de septiembre de 2021n). *La explosiva respuesta de los Rodríguez Orejuela al expresidente Pastrana*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/dura-carta-de-los-rodriguez-orejuela-a-andres-pastrana-616447>

El Tiempo. (8 de septiembre de 2021o). *Andrés Pastrana responde a las acusaciones*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/andres-pastrana-responde-a-las-acusaciones-de-los-rodriguez-orejuela-616532>

- El Tiempo. (13 de septiembre de 2021p). *Recuperan prendas y restos dentales de desaparecidos hace 40 años en Chocó*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/ubpd-avanza-en-busqueda-de-desaparecidos-hace-40-anos-en-choco-617732>
- El Tiempo. (25 de mayo de 2021q). *Desaparecidos en el paro: Unidad de Búsqueda y ONU pidieron acciones*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/naciones-unidas-y-ubpd-piden-garantias-para-prevenir-desapariciones-590861>
- FARC, E. C. (6 de agosto de 2021). Entrevista. (S. C. CINEP, Entrevistador)
- Forjando Futuros. (30 de junio de 2021). *Así va la Restitución de Tierras en Colombia*. Obtenido de Fundación Forjando Futuros: <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2021/07/INFOGRAFIA-JUNIO-2021-COMPLETA.pdf>
- Gobierno Nacional- FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Goebertus, J., & y otros. (6 de agosto de 2021). *Intervención ciudadana*. Obtenido de Expediente: D-14338 Norma: Decreto Ley 588 de 2017, arts. 1 y 24 (parciales).
- Infobae. (11 de agosto de 2021a). *En el presupuesto para 2022, gobierno Duque no incluyó a la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 14 de agosto de 2021, de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/08/12/en-el-presupuesto-para-2022-gobierno-duque-no-incluyo-a-la-comision-de-la-verdad/>
- Infobae. (28 de agosto de 2021b). *Defensoría del Pueblo pidió a la JEP abrir un nuevo macrocaso sobre violencia sexual*. Obtenido de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/08/28/defensoria-del-pueblo-pidio-a-la-jep-abrir-un-nuevo-macrocaso-sobre-violencia-sexual/>
- Infobae. (10 de junio de 2021c). *Directora de la UBPD asegura que el gobierno de Iván Duque no está colaborando con la entidad*. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/10/directora-de-la-ubpd-asegura-que-el-gobierno-de-ivan-duque-no-esta-colaborando-con-la-entidad/>
- JEP. (Diciembre de 2020). *MANUAL PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ*. Recuperado el 24 de Julio de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Infografias/participacion/manualparticipacion.pdf>
- JEP. (14 de julio de 2021a). <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20julio%2016%20de%202021.pdf>. Recuperado el 22 de julio de 2021, de <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20julio%2016%20de%202021.pdf>
- JEP. (COMUNICADO 069 DE 2021 de 2021b). *JEP advierte que el tratamiento dado a la protesta social generó hondas repercusiones en el trabajo del Sistema Integral para la Paz*. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-advierte>
- Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

que-tratamiento-dado-a-la-protesta-social-gener%C3%B3-repercusiones-en-el-trabajo-del-Sistema-Integral-para-la-Paz.aspx

- JEP. (6 de julio de 2021c). *IMPUTA CRÍMENES DE GUERRA Y DE LESA HUMANIDAD A UN GENERAL, 6 OFICIALES Y 3 SUBOFICIALES DEL EJÉRCITO, Y A UN TERCERO CIVIL, POR 'FALSOS POSITIVOS' EN CATATUMBO*. Recuperado el 24 de julio de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-militares-y-un-civil-por-%27falsos-positivos%27-en-Catatumbo.aspx>
- JEP. (15 de julio de 2021d). *JEP imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a otros 15 miembros del Ejército por 'falsos positivos' en la Costa Caribe: dos coroneles, seis oficiales, cuatro suboficiales y tres soldados del batallón La Popa*. Recuperado el 24 de julio de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-otros-15-miembros-del-ej%C3%A9rcito-por-falsos-positivos-en-la-Costa-Caribe.aspx>
- JEP. (junio de 2021e). *Un café con la JEP*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de Metodología de Investigación macrocriminal en el grupo de análisis de información GRAI de la JEP: <https://www.youtube.com/watch?v=868zqgmK-Rw>
- JEP. (26 de mayo de 2021f). *La JEP acredita al Partido Comunista*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acredita-al-Partido-Comunista-Colombiano-como-v%C3%ADctima-en-el-Caso-06.aspx>
- JEP. (10 de agosto de 2021g). *COMUNICADO 086JEP establece que al menos 18.677 niños y niñas fueron reclutados por las FARC-EP*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-establece-que-al-menos-18.667-ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-fueron-reclutados-por-las-Farc-EP.aspx>
- JEP. (16 de junio de 2021h). *COMUNICADO 066 DE 2021La JEP escuchará en audiencia pública a la comunidad indígena de San Lorenzo (Caldas)*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-escuchar%C3%A1-en-audiencia-p%C3%BAblica-a-la-comunidad-ind%C3%ADgena-de-San-Lorenzo-\(Caldas\).aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-escuchar%C3%A1-en-audiencia-p%C3%BAblica-a-la-comunidad-ind%C3%ADgena-de-San-Lorenzo-(Caldas).aspx)
- JEP. (12 de julio de 2021i). *JEP amplía el plazo de entrega de informes por parte de las víctimas*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-ampl%C3%ADa-el-plazo-de-entrega-de-informes-por-parte-de-las-v%C3%ADctimas-.aspx>
- JEP. (2 de junio de 2021j). *La JEP protege a las víctimas de desaparición forzada que se encontrarían en el Cementerio El Carmen, de Riosucio, Caldas*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP->

protege-a-las-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada-que-se-encontrar%C3%ADan-en-el-cementerio-El-Carmen,-de-Riosucio,-Caldas.aspx

JEP. (27 de abril de 2021k). *https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-llama-a-versi%C3%B3n-a-los-excomandantes-de-las-Farc-Ep-que-actuaron-en-el-norte-del-Cauca-y-sur-del-Valle-del-Cauca.aspx*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-llama-a-versi%C3%B3n-a-los-excomandantes-de-las-Farc-Ep-que-actuaron-en-el-norte-del-Cauca-y-sur-del-Valle-del-Cauca.aspx>

JEP. (10 de agosto de 2021l). *JEP DECRETA MEDIDAS CAUTELARES EN CEMENTERIO CENTRAL DE NEIVA*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-decreta-medidas-cautelares-en-Cementerio-Central-de-Neiva.aspx>

JEP. (13 de julio de 2021m). *Consejo de Seguridad de la ONU celebra avances de la JEP en los casos de secuestro y de 'falsos positivos'*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-celebra-avances-de-la-JEP-en-los-casos-de-secuestro-y-de-falsos-positivos.aspx>

JEP. (11 de mayo de 2021n). *El Consejo de Seguridad de la ONU, con el voto favorable de todos sus miembros, extiende un respaldo sin precedentes a las sanciones propias que impondrá la JEP*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/El-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-extiende-un-respaldo-sin-precedentes-a-las-sanciones-propias-que-impondr%C3%A1-la-JEP.aspx>

JEP. (10 de septiembre de 2021o). *Respuesta a solicitud de información: 202102012287*. Obtenido de vía correo electrónico

Jimeno, R. (14 de septiembre de 2021). *La pasividad de Pacho De Roux y sus comisionados al confrontar a los responsables de la guerra*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Las2orillas: https://www.las2orillas.co/la-pasividad-de-pacho-de-roux-y-sus-comisionados-al-confrontar-a-los-responsables-de-la-guerra/#.YUED_iWSAp8.twitter

Mesa Nacional de Víctimas. (17 de junio de 2021). *10 años de implementación de la Ley 1448 de 2011: ¿En qué vamos?* Obtenido de <https://mesanacionaldevictimas.org/2021/06/18/10-anos-de-implementacion-de-la-ley-1448-de-2011-en-que-vamos/>

MinInterior. (2016). *Marco normativo y jurisprudencial: política de víctimas del conflicto armado*. Obtenido de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/linea_de_tiempo_marco_normativo.ppv_.pdf

- MOVICE. (s.f.). *Colombia Nunca Más*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://nuncamas.movimientodevictimas.org/>
- Muñoz, J. O. (7 de septiembre de 2021). *Así sería el informe final de la Comisión de la Verdad*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de El espectador: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/asi-seria-el-informe-final-de-la-comision-de-la-verdad/>
- Naciones Unidas. (25 de junio de 1993). *Declaración y Programa de acción de Viena*. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- OFI21-00123397 Consejería DDHH. (2021). *Solicitud de Información- Décimo Informe de verificación de la implementación del AF*. Bogotá.
- Ordena Incorporación en los listados de la OACP y reitera ordenes, Resolución SAI-AOI-D-JCP-0577-2021 (SALAS DE JUSTICIA SALA DE AMNISTÍA O INDULTO- JEP 30 de julio de 2021).
- PGN. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN.
- RCN Radio. (09 de julio de 2021). *Gobierno no entiende que el acuerdo de paz es lo que nos puede sacar de la crisis: Santos*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/politica/gobierno-no-entende-que-el-acuerdo-de-paz-es-lo-que-nos-puede-sacar-de-la-crisis-santos>
- RCN Radio. (2 de agosto de 2021). *Presidente de la Comisión de la Verdad se reunirá con Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado el 3 de agosto de 2021, de <https://www.rcnradio.com/judicial/presidente-de-la-comision-de-la-verdad-se-reunira-con-alvaro-uribe-velez>
- Ruta Pacífica de las Mujeres*. (noviembre de 2013). Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://www.rutapacifica.org.co/images/libros/versionresumida.pdf>
- Rutas del Conflicto. (s.f.). *Rutas del Conflicto*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://rutasdelconflicto.com/quienes-somos>
- SAE Radicado CS2021-0019864. (2021). *Respuesta ST CIV Solicitud de Información- Décimo informe de verificación de la implementación del A.F*. Bogotá: SAE.
- Sentencia T-772/15 (Corte Constitucional 16 de diciembre de 2015). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-772-15.htm>
- STCIV. (junio de 2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Recuperado el 29 de julio de 2021, de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion->

de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html

STCIV. (febrero de 2021a). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Recuperado el 28 de julio de 2021, de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

STCIV. (junio de 2021b). *Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Recuperado el 24 de julio de 2021, de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

STCVI. (3 de septiembre de 2018a). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Recuperado el 22 de julio de 2021, de Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – STCVI: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/624-tercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

STCVI. (28 de noviembre de 2018b). *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Recuperado el 2021, de Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – STCVI: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/647-cuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

STCVI. (septiembre de 2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

Tribunal para la Paz Sección de Apelación- JEP. (10 de febrero de 2021). *Sentencia TP-SA-RPP No. 230 de 2021*. Recuperado el 31 de julio de 2021, de https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/7/2/Sentencia_TP-SA-RPP-230_10-febrero-2021.pdf

UARIV Radicado 202172023056381. (2021). *Respuesta a requerimiento para construcción del décimo informe de la STCIV*. Bogotá: UARIV.

UBPD. (abril de 2020). *Plan Nacional de Búsqueda*. Recuperado el 23 de julio de 2021, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/plan-nacional-de-busqueda/plan-nacional-de-busqueda-pnb/>

- UBPD. (13 de julio de 2021a). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas recupera 27 cuerpos del cementerio de La Dorada (Caldas)*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-unidad-de-busqueda-de-personas-dadas-por-desaparecidas-recupera-27-cuerpos-del-cementerio-de-la-dorada-caldas/>
- UBPD. (junio de 2021b). *Actualización del Informe Rendición de cuentas*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de Corte 30 de junio de 2021: https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2021/08/UBPD_Rendicioncuentas_2020-2021.pdf
- UBPD. (12 de agosto de 2021c). *Rendición de cuentas Primer semestre de 2021*. Obtenido de minuto 16: <https://www.youtube.com/watch?v=6MyK GK-5tkE>
- UBPD. (28 de mayo de 2021d). *Urge dejar de negar la desaparición de personas en las protestas: UBPD*. Recuperado el 4 de octubre de 2021, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/urge-dejar-de-negar-la-desaparicion-de-personas-en-las-protestas-ubpd/>
- UBPD. (26 de mayo de 2021e). *Unidad de Búsqueda realiza encuentros con organizaciones e instituciones para definir las metas del Plan Nacional de Búsqueda*. Recuperado el 30 de julio de 2021, de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-realiza-encuentros-con-organizaciones-e-instituciones-para-definir-las-metas-del-plan-nacional-de-busqueda/>
- UBPD 3000-1-202100834. (2021). *Respuesta a solicitud de Información STCVI*. Bogotá.
- UBPD Radicado N° 1000-1-202101804. (13 de agosto de 2021). *Radicado N° 1000-1-202101804. Respuesta UBPD*. Recuperado el 16 de agosto de 2021, de vía correo electrónico
- UIA. (01 de julio de 2021). *Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia. El caso del paro nacional y sus repercusiones sobre el sistema Integral para la Paz*. Obtenido de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Gravedad%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20derechos%20humanos%20en%20Colombia_PN_VF.pdf?csf=1&e=cgsxbu.
- Uninorte. (19 de agosto de 2020). *Análisis de la política de participación de las víctimas, 2011 - 2020*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=rsFulTH1OZQ&list=PL0CSLGDRDLCsl6h3AA4Lutl2TH8BQpJXQ&index=2>
- URT. (25 de junio de 2021a). *Rendición de Cuentas 2021- vigencia 2020 'Manos que transforman'*. Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.youtube.com/watch?v=rqL2fPF344c&list=PL0CSLGDRDLCsl6h3AA4Lutl2TH8BQpJXQ&index=12>

- URT. (13 de mayo de 2021b). *Estudio de Uniandes muestra que política de restitución de tierras redujo la violencia y mejora las condiciones de seguridad de los territorios*. Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/-/estudio-de-uniandes-muestra-que-pol%C3%ADtica-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-redujo-la-violencia-y-mejora-las-condiciones-de-seguridad-de-los-territorios?redirect=%2Fhistorico-de-noticias>
- URT. (31 de mayo de 2021c). *Estadísticas de Restitución*. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- URT Radicado DSC1-202120057. (2021). *Respuesta a la solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, sobre los avances relativos al trabajo de la Unidad*. Bogotá: URT.
- USAID. (julio de 2021). *EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO REPORTE FINAL Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)*. Panagora Group para la Actividad de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de USAID Colombia.
- Verdad Abierta. (18 de septiembre de 2018). *Proyecto de modificación de Ley de Tierras ataca la “médula” de la restitución*. Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/proyecto-de-modificacion-de-ley-de-tierras-ataca-la-medula-de-la-restitucion/>
- W RAdio. (30 de julio de 2021). *Piden imputar al general Mario Montoya por más de 50 falsos positivos*. Recuperado el 17 de agosto de 2021, de <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/piden-imputar-al-general-mario-montoya-por-mas-de-50-falsos-positivos/20210730/nota/4155019.aspx>

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 — IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación, 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 final de la fase II, la ST realiza un balance de la implementación de los subtemas que conforman este punto a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuál es el balance de la implementación de este Punto tras 5 años de la firma del A.F.?; así mismo, tras 5 años de implementación, ¿se han cumplido las metas de financiación anual establecidas en el PMI para cada una de las fuentes de financiación? ¿Qué oportunidades de mejoramiento se han desaprovechado o aprovechado oportunamente?

1. Contexto

Uno de los hechos de contexto claves que sucedieron durante el periodo comprendido en este informe inició la última legislatura del Congreso de la República y el último año de gobierno del presidente Iván Duque, siendo esta la última oportunidad durante la actual administración para que el Gobierno y el Congreso discuta lo acordado en materia de implementación normativa en el A.F.

Por otro lado, el 11 de mayo del 2021, el Consejo de Seguridad de la ONU renovó el mandato de la Misión de Verificación de la ONU hasta el 31 de octubre del mismo año, con el fin de que no se cruce con las elecciones del 2022. Según lo anterior, por medio de la resolución 2574, se estableció que la Misión de Verificación seguirá cumpliendo con las tareas asignadas en un inicio, pero también se encargará de revisar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la JEP y las medidas que las autoridades colombianas pongan en marcha para que se cumplan.

2. Análisis temático

2.1 Mecanismos de impulso a la verificación

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

Con la finalidad de garantizar la integridad de la implementación del A.F., así como la continuidad y sostenibilidad en su proceso, el A.F. estableció la creación de la CSIVI como mecanismo encargado de resolver diferencias entre las partes, realizar 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., 2016).

En cumplimiento con este compromiso, el 2 de diciembre de 2016 el Gobierno Nacional y representantes de las FARC instalaron la CSIVI, y el 7 de diciembre fue oficializada a través del Decreto 1995 de 2016. Dos años después, el Decreto 1417 de 2018 actualizó la composición y funcionamiento de esta instancia, amplió sus funciones, regularizó algunos procedimientos y promovió su articulación con otras instancias. En diciembre de 2020, las partes nuevamente prorrogaron por un año más su funcionamiento, hasta enero de 2022 (CPEC, 24 de diciembre de 2020).

Actualmente, esta instancia está conformada por tres representantes de cada parte firmante: Ministerio del Interior, Alto Comisionado para la Paz y Alto Consejero para la Estabilización por parte del Gobierno, a estos se suman Rodrigo Granda, Olga Marcela Rico Sosa, conocida como 'Manuela Marín,' y Diego Ferney Tovar Henao, del componente Comunes. Estos últimos dos son los nuevos representantes de la Comisión y fueron elegidos en el marco de la reunión del nuevo Consejo Político Nacional del Partido Comunes, la cual tuvo lugar en marzo de 2021.

Desde su instalación, la CSIVI ha funcionado con dificultades y diferencias entre las partes, lo que ha generado controversias y situaciones críticas que han afectado la fluidez del espacio. Pese a esto, ninguna situación provocó la paralización del proceso de implementación ni supuso un escenario de posible ruptura de la instancia.

En el actual gobierno, la CSIVI 3x3 ha sesionado 46 veces, siete veces con la Instancia Especial de Mujeres y cinco con la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos; por su parte, la Secretaría Técnica (pre-CSIVI) se ha reunido un total de 72 veces (CPEC, abril 2021). La información presentada por el Gobierno evidencia que esta instancia continúa activa y sigue reuniéndose. Sin embargo, el componente Comunes y otras instancias creadas en el marco del A.F., han señalado en diferentes ocasiones los problemas en su funcionamiento, entre estos

se encuentran: la baja calidad de las reuniones, la no asistencia de la totalidad de los delegados, la desarticulación entre las partes, y el incumplimiento de funciones, como la constatación bilateral del contenido de todos los proyectos normativos necesarios para implementar el A.F. (STCVI, junio 2021). En la última reunión de la CSIVI llevada a cabo el 18 de agosto del 2021, el componente Comunes señaló que en la reunión se estudiaron dos propuestas, una relacionada con el funcionamiento de la instancia que a juicio de este componente “tiene serios problemas” y la otra, una metodología para escuchar a las instancias derivadas del A.F. (CSIVI-Comunes, 20 de agosto).

Para la ST, ha sido limitado el cumplimiento de las funciones de la CSIVI por las múltiples dificultades organizativas y de articulación para ejercer su mandato, y que ya han afectado su desempeño como instancia que debe realizar el seguimiento, impulso y verificación de la implementación. Dada la importancia de este espacio de diálogo, las falencias en su funcionamiento pueden continuar impactando negativamente y limitando su alcance y potencial, especialmente para la resolución de controversias entre las partes. En enero de 2022, las partes deberán decidir nuevamente si prorrogan el funcionamiento de esta instancia, que según el Plan Marco de Implementación, funcionará hasta el 2026.

2.1.2 Marco de Implementación —PMI—

316

Con el propósito de garantizar la implementación de todo lo acordado, 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

el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, 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 (A.F., 2016, p. 197).

Aunque la CSIVI fue oficialmente instalada y conformada en diciembre de 2016, el PMI no fue aprobado por el Gobierno sino hasta marzo de 2018 y presentado en junio del mismo año, junto con el CONPES 3932 de 2018, que contiene los lineamientos para articular el PMI con los instrumentos de planeación existentes. Por lo cual, la fecha de aprobación del PMI representó un retraso en el cronograma establecido por el A.F., en el cual el documento debía estar listo en abril de 2017.

Además, el A.F. estableció que este documento debe tener una vigencia de 10 años, por tanto, su primera fase de implementación prioritaria culminaría el 20 de mayo de 2019 y debía ser revisado anualmente por la CSIVI para realizar ajustes cuando fuera necesario. Sin embargo, este compromiso del A.F. no se ha cumplido y hasta la fecha de corte de este informe, el PMI aún no es revisado por la CSIVI, por lo cual, es probable que continúen pendientes los comentarios realizados a la versión final y que además, hayan surgido nuevas recomendaciones.

Al respecto, la versión final no resolvió algunas preocupaciones de diferentes sectores, como por ejemplo: la preocupación del componente Comunes de la CSIVI, que señaló como insuficiente la estimación presupuestal para la implementación del A.F. a 15 años, así como la advertencia de la Instancia Especial de Mujeres, acerca de que la versión final del PMI no tuvo en cuenta recomendaciones ni compromisos acordados con la comunidad LGBTI, su traducción en acciones afirmativas, ni tampoco, incluyó indicadores de impacto ni metas trazadoras en asuntos de género (STCVI, mayo 2018) (STCVI, junio 2018). Así mismo, está la preocupación de que a diferencia de lo establecido en el A.F., el PMI señala que orientará las políticas públicas para el cumplimiento del A.F. durante 15 años.

En total, el PMI contiene 516 indicadores para la implementación de los seis puntos del A.F., incluyendo capítulos para los enfoques transversales de género y étnico, a cargo de 52 entidades del Gobierno. Según información de la CPEC (agosto 2021), el balance de cumplimiento de estos indicadores es el siguiente: 61 indicadores ya se encuentran finalizados y 455 se mantienen vigentes. De acuerdo con el cronograma de cumplimiento establecido, 78 indicadores debían cumplirse entre 2017-2018 y 76 indicadores para el cuatrienio 2019- 2022.

De estos 76 que corresponden al Gobierno del Presidente Ivan Duque, 9 ya se cumplieron y 51 ya cuentan con la herramienta de planeación para su cumplimiento, sobre los indicadores restantes no hay información. Para la vigencia de 2021, la CPEC ha recibido planes de trabajo para 211 indicadores, correspondientes a 26 entidades, y para otros 108 indicadores, que se encuentran incluidos en los 11 planes de acción formulados para los Planes Nacionales Sectoriales que ya fueron adoptados. En total, 96 indicadores aún no cuentan con planes de trabajo: 14 indicadores de Punto 1; 42 indicadores de Punto 2; 17 indicadores de Punto 3; 9 indicadores de Punto 4; 5 indicadores de Punto 5 y 9 indicadores de Punto 6. Con este reporte de información en 319 indicadores, el Gobierno señala que “tiene un avance sobre el 70% del total de compromisos vigentes” (CPEC, julio 2021, p. 43).

Por lo anterior, la ST considera fundamental que el actual Gobierno logre cumplir con la meta de finalización de los 76 indicadores establecidos para el cuatrienio, tal

y como lo dispone el cronograma, pues su implementación permitirá garantizar la sostenibilidad del A.F. a mediano y largo plazo. Por ello, es urgente agilizar el cumplimiento de los 51 indicadores que se encuentran pendientes de cumplimiento.

2.1.3 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 con el propósito de contribuir a 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. En cumplimiento con este compromiso, en noviembre de 2017 el Gobierno expidió el Decreto 1829 de 2017 que creó formalmente el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO—, sin embargo, su puesta en marcha ocurrió hasta tres años después (CEPDIPO, junio 2020), retrasando la secuencia de implementación establecida.

Los compromisos y el funcionamiento de este Sistema han sido definidos en el Decreto que lo crea, el Documento CONPES 3932 de 2018 y más recientemente, en el Decreto 1778 de diciembre de 2020, que incluyó algunos avances en su desarrollo. Justamente, los cambios generados por este último Decreto representan un gran avance en la implementación de este Sistema, pues ahora: (i) será administrado por el DNP; (ii) en su estructura tendrá los nuevos componentes de avances físicos, avances financieros y seguimiento; (iii) fue incluido un módulo de seguimiento a las estrategias e indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales; y (iv) fue incluido un módulo para el seguimiento a los indicadores del PND 2018-2022 que se encuentran alineados con el PMI, entre otros aspectos relevantes.

De acuerdo con la Procuraduría (agosto 2021) a marzo de 2021, el 81% de los indicadores del PMI cuentan con fichas técnicas en el SIIPO, en comparación con el 73% registrado el año anterior. Para esa misma fecha, la Procuraduría también indicó que estaban pendientes por ser aprobadas y por ingresar en el SIIPO, 94 fichas técnicas.

La puesta en marcha del SIIPO representó un paso fundamental para registrar el progreso, la calidad en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el A.F. y para fortalecer el proceso de rendición de cuentas de las instituciones con responsabilidades en la implementación. Sin embargo, para la ST, la gestión del SIIPO se continúa enfrentando principalmente a dos problemas fundamentales: (i) los indicadores que aún no cuentan con ficha técnica cargada para hacer seguimiento a su avance y (ii), la imposibilidad para hacer seguimiento a la implementación en el nivel territorial, falencias que impiden el funcionamiento de

este Sistema en correspondencia a lo establecido en el A.F. Además de estas limitaciones, el CEPDIPO (junio 2020) y la Procuraduría General de la Nación (agosto 2021) también han llamado la atención sobre inconsistencias e imprecisiones para el seguimiento de algunos indicadores, puesto que no cuentan con líneas base o definición de metas con baja cobertura, entre otros aspectos.

En conclusión, la ST considera que los principales retos para el funcionamiento del SIIPO están en lograr materializar los ajustes incluidos en el Decreto 1778 y en solventar las dificultades que ya han sido sobreidentificadas, con el objetivo de que se puedan realizar análisis detallados en materia de planeación, progreso, ejecución presupuestal y enfoque territorial de la implementación del A.F.

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

El A.F. estableció que se crearía 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). Frente a las instancias de este Componente de Verificación Internacional, el cual incluye: la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI y la OACNUDH, no se han presentado muchas novedades o cambios significativos en el estado de la implementación y a lo largo de los cinco años de implementación, estos han operado en los términos establecidos.

Como la ST evidenció en el Primer y Segundo Informe de Verificación, los Notables, José Mujica, el expresidente de Uruguay y Felipe González, expresidente de España, hicieron dos pronunciamientos con respecto a la implementación del Acuerdo; uno, el 13 de junio de 2017 en Cali y el otro, el 4 de enero de 2018 en Cartagena. Adicionalmente, hicieron una visita a Colombia el 5 de mayo del 2018 para reunirse con representantes del Gobierno Nacional y del partido Comunes, en ese entonces Farc, pero en los siguientes semestres no hubo pronunciamientos por parte de estas figuras.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2020, Mujica y González fueron invitados de manera virtual al foro de celebración de los dos primeros años de “Paz con Legalidad” del gobierno de Iván Duque. Durante el evento, los dos invitados intervinieron para pronunciarse, de manera personal, sobre la construcción de paz en Colombia. Por su parte, González manifestó que “la paz, tal como se concibió en la implementación de los Acuerdos, es un largo proceso que atraviesa tres o cuatro períodos presidenciales” y que:

la aceptación, como un lugar de encuentro, de consenso y de esfuerzo colectivo de los Acuerdo de Paz y del camino de la implementación, sería una bocanada de oxígeno para la convivencia, un impulso a un cierto grado de certidumbre (...) respecto de las incertidumbres que padecemos por la pandemia. (González, 2020).

Por otro lado, Mujica recalcó que “es enorme lo que se ha hecho, pero es mucho más enorme lo que queda por hacer y lo que nos está faltando, por eso comparto que esto va a ser tarea de tres o cuatro gobiernos” y que “la construcción de la paz en Colombia no debiera ser un componente de las luchas políticas, porque entonces se pueden multiplicar las amenazas”. Por último, agregó:

espero que en este caso, la aclaración de estos hechos (de violencia y narcotráfico) sirva como freno para que no se vuelva a repetir una reiterada historia trágica (...), porque el fracaso de estas cosas, la impunidad de estas cosas, abre la puerta para que diálogos futuros sean prácticamente imposibles. (Mujica, 2020).

Adicionalmente, y con el fin de cumplir el componente de verificación, la ST constituida por el CINEP/PPP y CERAC, ha realizado diez Informes de Verificación, siendo este el décimo. Además, la ST también ha realizado seis informes de verificación sobre el enfoque de género y otros tres informes sobre el enfoque étnico, ambos establecidos en el A.F. Asimismo, en los cuatro últimos Informes generales, se añadieron los informes territoriales sobre la implementación del A.F. en las subregiones del Catatumbo, Pacífico Medio y el Sur de Córdoba. Por otro lado, en el 2021 la ST hizo 3 seminarios, uno por cada subregión, para socializar la implementación del Acuerdo: el primero, fue el 25 de junio y fue sobre la situación del Sur de Córdoba; el segundo, fue el 28 de julio y fue sobre Pacífico Medio; y el tercero, fue el 9 de septiembre y fue sobre el Catatumbo.

En cuanto a la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, esta empezó sus labores el 26 de septiembre del 2017, dicha Misión, que estaba contemplada para durar tres años con la posibilidad de ser renovada, ha tenido distintas prórrogas. Entre estas, la última fue el 11 de mayo del 2021 que extendió el mandato de la Misión de Verificación de la ONU hasta el 31 de octubre del 2021, esta decisión obedeció a la solicitud hecha por el Gobierno de Colombia y aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU, por medio de la resolución 2574. Así mismo, en esta prórroga, el Consejo se comprometió a que la Misión, de la cual está encargada Carlos Ruiz Massieu, verificará el cumplimiento de las sanciones que imponga la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, y que las autoridades colombianas establezcan las medidas necesarias para que dichas sanciones se cumplan.

Adicionalmente, en los últimos 5 años de implementación, el Secretario General ha entregado 16 informes trimestrales sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, el primero fue publicado el 5 de enero del 2018 y el último, a fecha de este informe, el 24 de septiembre del 2021.

En cuanto al trabajo realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- en estos 5 años, este ha cumplido con los compromisos adquiridos, los cuales implican que en su informe anual sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, ha hecho referencia a la implementación del A.F. en el país. Así, el 31 de octubre de 2016 el Gobierno Nacional renovó el mandato de esta oficina por tres años más y el 30 de octubre del 2019, el ese entonces canciller Carlos Holmes Trujillo, firmó en Ginebra, Suiza, la renovación del mandato de la OACNUDH por 36 meses más, manteniendo los compromisos que venía cumpliendo con respecto al A.F. Por otra parte, desde la firma del A.F. esta Oficina ha tenido 3 representantes en Colombia; Todd Howland (2012-2018), Alberto Brunori (2018-2020) y la actual representante, Juliette de Rivero, quien está en el cargo desde el 1ero de agosto del 2020.

Por otro lado, en el último Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (2021), el cual recopila el análisis hecho sobre el 2020, se hace énfasis en los avances de la JEP, la CEV y la UBPD, así como en la prórroga de la Ley de Víctimas y los avances de la Reforma Rural Integral. Además, manifiesta la importancia de seguir apoyando estas instituciones que surgieron del A.F. debido al impacto que están teniendo en el país (Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2021).

Por otro lado, el SIPO ha reportado los avances que el componente de verificación internacional ha tenido y en el indicador F. 415 “Convenios con comunidad internacional para implementación del mecanismo de verificación internacional”, ha evidenciado que entre el 2017 y el 2019, los avances fueron 3 veces más de lo que se esperaba. Sin embargo, en el 2020 se presentó un avance del 100% según la meta establecida en el indicador F.415 y hasta junio del 2021 no se ha presentado ningún avance en este indicador, ya que cada año el indicador empieza en 0 y el porcentaje del avance se mantiene en 0%. En este orden de ideas, la ST reitera la preocupación que manifestó en su Séptimo y en el Octavo Informe de Verificación: el SIPO no presenta resultados que permitan conocer el alcance y acompañamiento de esos avances.

2.1.5 Mecanismos de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4)

El A.F. establece un Componente de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4), el cual busca que organizaciones internacionales y países apoyen la implementación del A.F. a través de recursos materiales y/o humanos, el diseño y ejecución de programas, y en el monitoreo al proceso de implementación, para así poder establecer garantías en términos del cumplimiento de lo acordado.

Desde el principio de la implementación, los mecanismos de acompañamiento internacional establecidos en el A.F. iniciaron con pocos avances y con retrasos según el cronograma, pero en correspondencia total con lo acordado. En este sentido y tal como la ST manifestó en su primer informe, el 6 de abril del 2017, la CSIVI formalizó el acompañamiento internacional por medio de la entrega del protocolo de funcionamiento para este componente. Además, entre el 24 de octubre y el primero de noviembre del 2017, la CSIVI instaló las 11 mesas de trabajo del componente de acompañamiento internacional para: el punto 1, Reforma Rural Integral; punto 2, Participación Política; punto 3.2, Reincorporación y revisión de personas privadas de la libertad; punto 3.4, Garantías de seguridad y Unidad de especial de investigación; punto 4, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; y punto 5, respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el enfoque de género. Sin embargo, la CPEC afirmó que estas mesas no se volvieron a convocar debido a que la relación entre acompañantes e interlocutores se ha dado de manera directa (CPEC, 2021).

Por otro lado, la Hoja de Ruta que especificaba los lineamientos para que el acompañamiento internacional funcionara, debía articularse con el Plan Marco de Implementación -PMI-. Sin embargo, a febrero del 2018, el PMI no estaba aprobado, por lo tanto, el Gobierno Nacional no podía presentar el documento que evidenciaba las necesidades puntuales del A.F., las cuales permitirían el inicio de la cooperación técnica y financiera. En este sentido, en su momento las organizaciones que hacían parte del componente no pusieron en marcha la ejecución presupuestal, pero sí iniciaron el monitoreo de la implementación y la financiación, la cual era urgente de dar inicio. Con relación a lo anterior, el 27 de abril de 2018, el Gobierno Nacional le presentó a los representantes de, en ese entonces partido Farc, un documento que establece las prioridades en las cuales las organizaciones y los países del componente de acompañamiento internacional podían intervenir por medio de proyectos, a pesar de que el PMI todavía no estuviese aprobado.

Por otro lado, como la ST explicó en su Segundo Informe de Verificación, antes del cambio de gobierno en el 2018, el presidente Juan Manuel Santos presentó 169 propuestas que podrían ser apoyadas por el componente del acompañamiento

internacional, debido a que el PMI en ese entonces ya había sido aprobado y la Hoja de Ruta ya había sido construida. Vale aclarar que esta planeación de las 169 propuestas se basó en una propuesta que había pasado el componente FARC en la CSIVI en octubre del 2019, y por tanto, en ese nuevo documento, se incluyeron el 59% de las propuestas del componente FARC. Esto generó controversias entre el gobierno de Juan Manuel Santos y FARC, ya que el segundo afirmó que no fue invitado a la CSIVI para escuchar la propuesta y hacer parte de esta; adicionalmente, en el PMI se expresó que entre el 2017 y el 2031, la Vicepresidencia de la República era la encargada de establecer los convenios de cooperación manifestados en el protocolo. (PMI, 2018).

Ahora bien, a pesar de la planeación que se hizo en el 2018 y la Hoja de Ruta que se planteó durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el CEPDIPO afirmó que “el componente de acompañamiento internacional nunca ha sido activado como tal, por la falta de una hoja de ruta clara para su funcionamiento. (...) luego de la publicación del PMI, tampoco hizo mayores esfuerzos para definirla y ponerla en marcha” (CEPDIPO, 2020. pp 142). Además, manifiesta que el gobierno de Iván Duque desconoce lo que se propuso en cuanto a este componente, por lo que tampoco se ha esforzado en lograr su implementación ni en la creación de una nueva hoja de ruta (CEPDIPO, 2020. pp 143). Sin embargo, el CEPDIPO sí reconoce que ha existido un acompañamiento internacional que, por medio de cooperación y de decisiones individuales, ha tenido un impacto en los puntos 5 y 3 del A.F. Por su parte, desde el 2019 el SIPO no presenta avances en su indicador F.346, el cual mide “espacios generados para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional”, por ende, también evidencia que este componente no se ha cumplido en estos cinco años desde la firma del A.F.

2.1.6 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.

En cuanto a los compromisos adquiridos con respecto a las Emisoras de Paz, según RTVC y Radio Nacional de Colombia, en este momento están funcionando 11 de las 20 emisoras que deben estar listas para 2026, de acuerdo a lo establecido en Paz con Legalidad. Las dos primeras emisoras que se instalaron fueron las de Ituango (Antioquia) y Chaparral (Tolima) el 4 de julio del 2019 (RTVC, 2020). Luego, el 13 de agosto del 2020 empezó el funcionamiento de las emisoras de Fonseca (La Guajira), Convención (Norte de Santander) y San Jacinto (Bolívar) (Canal Institucional, 2020). El 21 de mayo del 2021 se inauguraron 6 emisoras nuevas en Algeciras (Huila), Puerto Leguízamo (Putumayo), Arauquita (Arauca), El Tambo (Cauca), Bojayá (Chocó) y Florida (Valle) (RTVC, 2021). Según un comunicado realizado en mayo de 2021 por Emilio José Archila, el consejero para la Estabilización y la Consolidación, se superó el 50% de este compromiso establecido en el A.F. (Archila, 2021). En ese mismo comunicado, Archila mencionó que en las siguientes semanas se inauguraría la emisora de Mesetas, Meta, sin embargo, la RTVC tiene hasta el 10 de febrero del 2022 para poner en marcha esta emisora (CPEC, 2021).

Adicionalmente, en cuanto a la capacitación técnica como operadores y productores de radio, para 60 personas pertenecientes a organizaciones de víctimas, miembros de ECOMUN y organizaciones comunitarias, el SIIPO todavía no registra avances en el indicador F.395 “Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras”. Sin embargo y como se evidenció en el Noveno Informe de la ST, en febrero del 2021 RTVC presentó la cartilla “Ondas de paz: radio para todas las voces de las regiones”, con el fin de implementar una guía que ayude a crear y narrar historias por medio de la radio (RTVC, 2021). Esta guía se utilizó para formar a cerca de 80 personas en los municipios de Fonseca (Guajira), San Jacinto, (Bolívar), Ituango (Antioquia), Chaparral (Tolima) y Convención (Norte de Santander), en temas como géneros periodísticos, elaboración de historias, verificación de datos, edición y ética periodística (RTVC, 2021).

Como la ST estableció en su Séptimo Informe, el compromiso con respecto al espacio de televisión se cumplió en correspondencia total y dentro del tiempo

establecido. Desde enero del 2018 se transmitió de forma ininterrumpida *Mimbre*, por el Canal Institucional, el programa que, durante cuatro temporadas, ponía en práctica las estrategias para hacer pedagogía sobre el A.F. y sus avances. Debido a que en el A.F. se definió que el programa de televisión duraría dos años, *Mimbre* dejó de emitirse en el 2020 y no pudo extenderse porque el Gobierno Nacional no contaba con recursos para renovar el programa (Radicado CPEC No. OFI20-00253305 / IDM 13030000, 2020). Sin embargo, hoy en día existe el canal de Youtube en donde se puede acceder a los capítulos que fueron emitidos en el Canal Institucional.

En cuanto a las estrategias en redes sociales, el SIIPO demuestra en su indicador F. 414 “Estrategia de difusión con nuevas herramientas (Página web) a través de las redes sociales sobre la implementación de los Acuerdos, diseñada e implementada”, que se han cumplido la totalidad de las metas acordadas para 2019 y 2020. Estas campañas de pedagogía se hicieron a través de las redes de *MimbreCol*, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la OACP, y el convenio con el PNUD. Por tanto, por medio de estas redes se transmitió información con respecto a la implementación del Acuerdo, sus avances, los que se veían beneficiados por esto, las cifras alrededor de la implementación, los avances territoriales y la comprensión de los enfoques diferenciados (SIIPO, 2021).

2.2. Prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10)

El A.F. (6.1.9 y 6.1.10) estableció las distintas prioridades de la implementación normativa para los doce meses siguientes a la firma del A.F., con el objetivo de que fueran tramitados conforme a los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016; las prioridades consignadas en este subtema son la base para la oportuna implementación del A.F.

Una vez firmado el A.F., el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016 "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", que mediante el artículo 2o otorgó unas facultades especiales de paz al Presidente de la República, permitiendo la expedición de 35 decretos legislativos (con fuerza de ley) desde diciembre de 2016 hasta mayo del 2017. Adicionalmente, mediante la expedición del Decreto 121 del 2017, el Gobierno estableció los tiempos del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, conocido como *fast track*, que empezó en diciembre del 2016 y terminó el 30 de noviembre de 2017. En este

sentido, la Corte Constitucional de Colombia en ejercicio del control automático de constitucionalidad, revisó 45 Leyes y Actos Legislativos.

Dentro del *fast track*, el Congreso aprobó cinco Actos Legislativos, dos Leyes estatutarias, una Ley orgánica y tres Leyes ordinarias. Por otro lado, en el marco del *fast track*, no se terminó el trámite o no se aprobaron 7 proyectos de Ley y 2 proyectos de Acto Legislativo que fueron presentados en el Congreso.

Tabla 1. Lo aprobado por el Congreso durante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz:

Actos Legislativos	<ul style="list-style-type: none"> -Estabilidad y seguridad jurídica al A.F. -Regulación parcial del componente de reincorporación política. -Monopolio legítimo de la fuerza. -Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. -Reforma sobre el Sistema General de Regalías.
Leyes estatutarias	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto de la oposición política. - Jurisdicción Especial para la Paz.
Ley orgánica	<ul style="list-style-type: none"> -Participación política Voces de Paz.
Leyes ordinarias	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistía, indulto y tratamientos penales especiales. - Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. - Ampliación de la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Tabla 2. Lo que NO aprobó el Congreso durante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz:

<p>Proyectos de acto legislativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de Acto Legislativo para la adopción de una Reforma política- electoral. - Proyecto de Acto Legislativo para la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (no fue aprobado en su último debate).
<p>Proyectos de ley</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de ley para la regulación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito. - Proyecto de ley sobre Adjudicación de Baldíos en reserva forestal. - Proyecto de ley por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones. - Proyecto de ley de Reforma a la Ley 152 de 1994, es decir, la reforma al Plan Nacional de Desarrollo, necesaria para darle estabilidad a la implementación en los dos períodos gubernamentales siguientes. - Proyecto de ley para la Investigación y judicialización de organizaciones criminales y medidas de sujeción a la justicia. - Proyecto de ley sobre el Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores(as). - Proyecto de ley de Reforma a la Ley 996 de 2005, es decir, la ley de garantías.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Por otro lado, a febrero del 2018, de las diez prioridades establecidas en el punto 6.1.9 del A.F. ocho tuvieron un desarrollo normativo en el Congreso, de las cuales, dos quedaron con trámites pendientes y las dos restantes no tuvieron ningún tipo de desarrollo, lo que generó un retraso en la implementación de otros puntos del A.F., lo que significó que este punto se cumplió a tiempo y casi en su totalidad.

Tabla 3. Iniciativas de la implementación normativa (A.F. 6.1.9) que se cumplieron:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó
Ley de Amnistía y Acto Legislativo de incorporación de la Jurisdicción Especial para la Paz a la Constitución Política.	Acto legislativo 01 de 2017. Ley 1820 de 2016. Decreto 277 de 2017. Decreto 1252 de 2017.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz / Decretos ordinarios.
Acto Legislativo para la incorporación de un artículo transitorio a la Constitución Política.	Acto legislativo 02 de 2017	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.
Ley o Acto Legislativo de creación de la Unidad para la investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesores del paramilitarismo. Incorporación a la constitución de la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares.	Decreto 898 de 2017 Acto Legislativo	Facultades Presidenciales para la Paz /Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.
Acto legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Decreto 588 de 2017 Decreto 589 de 2017 Decreto 288 de 2018	Facultades Presidenciales para la Paz / Decreto ordinario
Suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP y suspensión de procesos de extradición.	Decretos de creación ZVTN Decreto 900 de 2017 (después de ZVTN)	Decretos ordinarios / Facultades Presidenciales para la Paz.

	Decreto 2125 de 2017	
Reforma constitucional y legal sobre garantías y participación para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal.	Acto Legislativo 03 de 2017 Ley estatutaria 03 de 2017	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Tabla 4. Iniciativas de la implementación normativa (A.F. 6.1.9) que se cumplieron de forma parcial:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó
Leyes necesarias para la aprobación de las normas procesales que regirán los procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz.	Ley estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Decreto 1592 de 2017.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.
Normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación.	Acto Legislativo 04 de 2017 (Sistema general de regalías) Decreto 691 de 2017 (Fondo Colombia en Paz)	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Tabla 5. Iniciativas de la implementación normativa (A.F. 6.1.9) que no tuvieron ningún tipo de desarrollo y quedaron pendientes:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó
Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito.	Pendiente	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.
Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo	Pendiente Reforma a la Ley 152 de 1994.	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Por otro lado, de las 14 iniciativas que el A.F. estableció en el punto 6.1.10, las cuales debían hacerse en los primeros doce meses, 7 no tuvieron ningún desarrollo y 7 sí lo tuvieron; esto significa que este punto se cumplió parcialmente a tiempo, dentro de los límites establecidos.

Tabla 6. Iniciativas de la implementación normativa durante los primeros 12 meses (A.F. 6.1.10) que se cumplieron:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó
Reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017.	Decreto ordinario.
Ley y/o normas de desarrollo para la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017.	Decreto ordinario.
Ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de Seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz.	Decreto 895 de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz.
Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social.	Decreto 2027 de 2016. Decreto 897 del 29 de mayo de 2017. Decreto 899 del 29 de mayo de 2017. Decreto 831 del 29 de mayo de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz / decretos ordinarios.
Organización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Decreto 588 de 2017.	Facultades Presidenciales para la Paz

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Tabla 7. Iniciativas de la implementación normativa (A.F. 6.1.10) que se cumplieron de forma parcial en el primer año:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó	Lo que hacía falta
Leyes y/o normas para la implementación de lo Acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.	Decreto 892 de 2017 (PDET). Decreto 893 de 2017 (PDET). Decreto 896 de 2017 (PNIS). Decreto 902 de 2017 (Fondo de Tierras). Ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.	Procedimiento Legislativo Especial para la Paz / Facultades Presidenciales para la Paz.	Ley de tierras Sistema nacional catastral multipropósito. Adjudicación de Baldíos en reserva forestal.
Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación de partidos.	Estatuto de la oposición.		Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Tabla 8. Iniciativas de la implementación normativa (A.F. 6.1.10) que no tuvieron ningún tipo de desarrollo y quedaron pendientes en el primer año:

Iniciativas para la implementación normativa	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Procedimiento por el que se tramitó
Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos.	Pendiente	N/A.
Ley o normas de desarrollo para reforma de la extinción judicial de dominio.	Pendiente	N/A.
Modificaciones de la Ley 1448 de 2011. (Ley de víctimas)	Decreto 671 de 2017 (desvinculación de menores). Decreto 891 de 2017 (restitución derechos de los niños).	Facultades Presidenciales para la Paz.
Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía.	Pendiente	N/A.
Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción.	Pendiente	N/A.

Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia.	Pendiente	N/A.
Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral.	Acto Legislativo Reforma Política (no se aprobó).	Inició trámite vía el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

Fuente: Elaboración propia con información del Primer Informe de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018.

Por otro lado, los resultados de los primeros 60 meses de la implementación permitieron sentar las bases legales sobre las que avanza el proceso. Después de 5 años de la firma del A.F., han sido expedidas 224 normas que han sido indispensables para la implementación (Presidencia de la República, 2021). De esas 221 normas, 8 son actos legislativos, 61 leyes, 123 decretos ordinarios, 8 directivas presidenciales, 15 resoluciones, 5 CONPES, 1 acuerdo, 1 norma ICONTEC y dos circulares. Además, hay 46 normas revisadas por la Corte Constitucional y 45 normas aprobadas con 1 que está en revisión (Presidencia de la República, 2021).

Tabla 9. Normas expedidas en los primeros cinco años desde la firma del A.F.

Normas/año	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Acuerdos			1			
Normas ICONTEC			1			
CONPES			3	1	1	
Directivas presidenciales	3	2	3			
Actos legislativos	1	5		2		
Resoluciones		3	4	5	3	
Leyes	6	37	5	5	3	5
Decretos Ordinarios	29	36	33	6	16	3

Fuente: elaboración propia con base en la información de la página de la Presidencia de la República.

En cuanto a las normas presentadas en el A.F. que no tuvieron ningún tipo de avance en el primer año de implementación, hay algunas que sí avanzaron en los 4 años siguientes. Por ejemplo, a pesar de que no se han hecho las modificaciones a la ley 1448 de 2011 como se esperaba, en enero del 2021 se aprobó el proyecto de ley 199/2019C-284/2020S, el cual hoy es la ley 2078 de 2021 y consiste en la ampliación de la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años. Por otro lado, en el caso del Proyecto de Acto Legislativo para la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, se presentó un avance significativo, ya que el pasado 3 de agosto de 2021 el presidente del Senado, Juan Diego Gómez, y la presidenta de la Cámara de Representantes, Jennifer Arias, firmaron el Acto Legislativo que crea las 16 curules de paz para las víctimas (Prensa Senado, 2021). Estas curules estarán vigentes entre el 2022 y el 2030 con el fin de que las víctimas también tengan una participación política y se garantice el “derecho inalienable de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, según dijo Gómez en la firma del Acto Legislativo. Finalmente, el 25 de agosto el Congreso promulgó este texto, por lo tanto, desde las próximas elecciones las víctimas podrán ser escogidas para ocupar 16 curules en la Cámara de Representantes.

Adicionalmente, el 3 de agosto del 2021 fue radicado en el Senado el proyecto de ley 104/21, “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el

cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”, el cual está pendiente de ser enviado a la Comisión Primera del Senado. En este nuevo intento para pasar este proyecto de ley, tres de los autores pertenecen al partido Comunes.

Con respecto a los proyectos de ley y los proyectos de acto legislativo que el Congreso no aprobó durante el Proceso Legislativo Especial para la Paz, también se presentaron algunos cambios. El 20 de marzo de 2018 se radicó el proyecto de ley 198/18 en el Senado, “por medio del cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”. Este proyecto de ley fue aprobado y ahora es la ley 1908 del 9 de julio del 2018. Por otra parte, otros dos proyectos que no fueron aprobados en el Proceso Legislativo Especial ahora cursan un trámite en el Congreso, por tanto, el 3 de agosto del 2021 fue radicado el proyecto de acto legislativo 12 de 2021, “Por medio de la cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”. Este proyecto, en el cual también participan 7 congresistas del partido Comunes, está pendiente de ser enviado a la comisión del Senado y es un nuevo intento por lograr la aprobación de la reforma política y electoral. Por otro lado, el 20 de julio del 2021 fue radicado el proyecto de ley 032/21C-142/21S “por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005 -ley de garantías-”, el cual pertenece a la comisión primera y está pendiente de designar ponentes en el Senado.

Finalmente, según Juanita Goebertus, Representante a la Cámara, en el avance legislativo de mayo a junio (2021), estos son proyectos de ley que están en algún tipo de trámite y que, aunque no hacen parte de las prioridades establecidas en el A.F., tienen un impacto positivo en la implementación de este:

Tabla 10. Proyectos en trámite de sanción presidencial o revisión constitucional

No. del proyecto	Nombre	Estado actual del trámite
Proyecto de Ley Estatutaria 409/20C	“Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”	Revisión automática de la Corte Constitucional
Proyecto de ley 093/19S	“Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.	Va para sanción presidencial

Fuente: elaboración propia con base en el informe de avances legislativos de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus, 2021.

Tabla 11. Proyectos en trámite legislativo

No. del proyecto	Nombre	Estado actual del trámite
Proyecto de ley 095/2020C	“Por medio del cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia de segundo debate en la Plenaria de Cámara
Proyecto de ley 042/20S	“Por medio del cual se consagran herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente rendir ponencia para segundo debate en el Senado
Proyecto de ley 290/20S	“Por medio del cual se crea el servicio social PDET y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en el Senado
Proyecto de ley 447/20C	“Por el cual se reglamenta la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional-CISAN”.	Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Cámara

Proyecto de ley 297/20C	Por medio de la cual se adopta una política pública para la optimización de la red vial terciaria en el territorio nacional”.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en la Cámara
Proyecto de ley 435 de 2021S/ 044 2020C	Por medio de la cual se le otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro”.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en el Senado.
Proyecto de ley 438 de 2021S	“Por medio de la cual se crea y se implementa la cátedra de educación emocional en todas las instituciones educativas de Colombia en los niveles de preescolar, básica y media y se adoptan otras disposiciones”.	Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado
Proyecto de ley 478/21S- 397/20C	“Por medio de la cual se crea la Dirección de salud mental y asuntos psicosociales para el fortalecimiento de la Política de Salud Mental en Colombia y se dictan otras disposiciones”	Pendiente designar ponentes en el Senado
Proyecto de ley 272/20C	“Por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones”.	Pendiente discutir Ponencia para segundo debate en la Cámara.

Fuente: elaboración propia con base en el informe de avances legislativos de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus, 2021.

Sin embargo, y a pesar de estos avances, todavía están pendientes 10 literales de lo establecido en los puntos 6.1.9 y 6.1.10 del A.F. Estas son las prioridades que siguen pendientes o que tienen trámites pendientes:

- La reglamentación del Acto Legislativo 05 de 2017 (tipo penal de paramilitarismo).
- La Ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.
- “Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan

Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo” (A.F. 6.1.9, k).

- Normas para la implementación de la Reforma Rural Integral (como los ajustes a la Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Adjudicación de Baldíos) y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- “Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos” (A.F. 6.1.10, c).
- “Modificaciones de la Ley 1448 de 2011” (A.F. 6.1.10, h).
- “Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A.F. 6.1.10, j).
- “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A.F. 6.1.10, k).
- “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia” (A.F. 6.1.10, m).
- “Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral” (A.F. 6.1.10, n).

Como análisis de lo anterior, el hecho de que estas prioridades normativas no hayan sido expedidas dentro de los límites de tiempo establecidos y que, tras cinco años de haberse firmado el A.F., tampoco presenten ningún avance, significa que existen retrasos importantes en la implementación de otros puntos del A.F. Por ejemplo, en cuanto a la Ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, el hecho de que esta ley todavía no sea efectiva genera un obstáculo para cumplir con el subtema de tratamiento penal diferencial (A.F. 4.1.3.4). Así mismo, sin lo anterior tampoco es posible avanzar con: el punto de Acceso y Uso de Tierras improductivas y con la Formalización de la propiedad Frontera agrícola y la protección de zonas de reserva (AF. 1.1), debido a la ausencia de normas expedidas que permitan hacer los ajustes a la Ley de Tierras, a la creación de la Jurisdicción Agraria, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, y a la Adjudicación de Baldíos.

Asimismo, tampoco ha sido posible el total cumplimiento de la mayoría de los subtemas del punto 2 del A.F. (Participación Política), ya que no se ha avanzado en los siguientes temas: la creación de leyes y/o normas del sistema de financiación de partidos, leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía, normas para la creación, promoción y fortalecimiento

de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de la creación de observatorios de transparencia y reformas constitucionales y legales relativas a la organización y regímenes electoral. De igual manera, el hecho de no se hayan hecho las modificaciones pertinentes a la ley 1448 de 2011, implica que no sea posible cumplir totalmente con la adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas, en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de víctimas (A.F. 5.1.3.7).

Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz --FIP-- en el marco del proyecto “Del Capitolio al Territorio”, afirmó que en el tercer año legislativo del Congreso (2020-2021) se tramitaron 57 proyectos de ley o actos legislativos con implicaciones sobre la implementación del A.F., de las cuales solo 7 se aprobaron, 10 siguen en trámite y 40 se hundieron (FIP, 2021). De igual manera, según la representante Juanita Goebertus en el informe de mayo a junio del 2021 sobre avances legislativos, están pendientes el 35% de las normas cuyo objetivo es facilitar la implementación del A.F. A continuación, está la tabla que indica cuántas normas han sido expedidas punto por punto y cuántas quedan pendientes.

Tabla 12. Normas expedidas y normas pendientes en cada punto del A.F.

Punto del Acuerdo	Normas expedidas	Normas pendientes
Punto 1: Reforma Rural Integral	15	21
Punto 2: Participación Política	6	7
Punto 3: Fin del Conflicto	23	0
Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas	3	3
Punto 5: Víctimas	6	1
Punto 6: Implementación, Verificación y refrendación	9	1
Otras	8	4

Fuente: elaboración propia con base en el informe de avances legislativos de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus, 2021.

El principal logro de la implementación normativa fue constituir una base legislativa para el blindaje de la implementación del A.F., sin embargo, a 5 años de la firma del acuerdo, este subtema ha tenido enormes retrasos según el cronograma definido y ha tenido una correspondencia parcial. Por lo tanto, si bien en el primer año se cumplieron las metas casi en su totalidad, a tiempo y con correspondencia total, ya que 8 de las 10 prioridades del punto 6.1.9 del A.F. tuvieron un desarrollo normativo y 7 de las 14 prioridades del punto 6.1.10 del A.F., de igual forma y a la fecha

persisten 10 prioridades normativas que tienen trámites pendientes y que debían ser expedidas en los primeros 12 meses desde la firma del Acuerdo.

Uno de los principales motivos por los que esta implementación no se dio en el tiempo esperado, es que en mayo del 2017 la Corte Constitucional declaró inexecutable los literales h y j del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio de la Sentencia C-332/17. El literal h establecía que “Los proyectos de ley y actos legislativos sólo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y cuenten con el aval del Gobierno nacional”, y el literal j establecía que “En la comisión y en la plenaria se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional en una sola votación”. Esta decisión de la Corte buscaba mantener la separación de poderes y permitió que el Congreso hiciera modificaciones a los proyectos presentados, por este motivo, no todas las iniciativas legislativas pasaron por medio del *fast track*, ya que se volvió un proceso más lento de lo esperado.

Además, hubo el cambio del Gobierno Nacional y un cambio de Congreso de la República, lo que supuso una agenda legislativa y política con otras prioridades y su impacto sobre cómo se debía implementar el A.F. Por ejemplo, estos cambios implicaron: un modo de financiación distinto para los puntos del Acuerdo, intenciones de reformar la JEP, diferencias con la reforma rural y con la participación política de excombatientes, una visión diferente frente a cómo llevar a cabo la reincorporación o el desacuerdo con la creación de agencias como la ART y la ANT. Sin embargo, esta diferencia de prioridades legislativas se debe a que el partido de Gobierno en este período fue opositor al A.F. y el impulsor del “No” en el plebiscito del 2016. Finalmente, aun cuando el partido Centro Democrático obtuvo la presidencia en las elecciones de junio de 2018, su participación es minoritaria en el Congreso y la coalición de gobierno tiene una mayoría móvil que no ha alcanzado para avanzar modificaciones propuestas al Acuerdo, pero tampoco para impulsar los proyectos de Ley referidos.

2.3 Financiación del A.F.

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 cumplimiento con el compromiso, la CGR realiza el seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del A.F., según lo establecido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016; de igual forma, con base en la información reportada a la contraloría, especialmente la reportada 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”, esta ST realizó el **Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

ejercicio de balance de la financiación del A.F. tras cinco años de implementación, a través de tres secciones: (i) el cumplimiento de las metas en la ejecución de los recursos 2017-2020; (ii) la programación de los recursos para el 2021; y (iii) la ejecución y programación desagregada por cada una de las fuentes de financiación. Adicionalmente, en cada sección se agregará un análisis sobre la calidad del gasto y sobre cómo han estado orientados los recursos.

Cumplimiento de las metas de financiación del A.F. en la Ejecución 2017-2020

En esta sección, la ST analiza el cumplimiento en la ejecución de los recursos para el periodo 2017-2021 con respecto a las metas establecidas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo 2017-2018 –MFMP– y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz –PPI– del Plan Nacional de Desarrollo –PND–.

En total, durante el periodo 2017-2020, es decir, la tercera parte del horizonte de 15 años previsto para la implementación, se han apropiado y ejecutado recursos por \$22,4 billones a precios de 2020. Esta cifra equivale al 15% del total del costo previsto de la implementación por \$146,7 billones, a precios de 2020. Ahora bien, aunque el crecimiento anual de los recursos es de 5% desde que comenzó la implementación, este ritmo es insuficiente para cumplir con lo planeado en el PMI. Este aspecto representa un retraso en el cumplimiento de algunos de los compromisos del acuerdo y eventualmente, genera riesgo de incumplimiento en los tiempos prometidos, lo que disminuye la confianza de las comunidades y dificulta la implementación.

En cuanto a lo planeado por el MFMP, la ST considera como dificultad que los Marcos para 2019, 2020 y 2021, no incluyan el seguimiento a la implementación del A.F., por lo tanto, se presenta este análisis tomando como referencia lo planeado en el MFMP 2017-18. Los \$22,4 billones ejecutados, representan un cumplimiento del 65% en lo planeado por el MFMP para el periodo de 2017-2020, no obstante, en ningún año se han ejecutado los recursos previstos por este Marco, por lo que a este ritmo la implementación tomaría un total de 26 años (CGR, 2021), es decir, 11 años más de lo planeado en el PMI.

Gráfica 1. Ejecución vs. programación MFMP de los recursos para la implementación (cifras en billones de Pesos Constantes de 2020).



Fuente: Elaboración propia con base 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 la Contraloría.

Según la gráfica y al analizar las vigencias, se observa que en 2019 y 2020, hubo un incremento en la ejecución de recursos, lo que los convierte en los años que más se acercaron a la meta del MFMP; así mismo, se destaca que en el 2020, la ejecución de recursos alcanzó un total \$6,5 billones, siendo la más alta del periodo de implementación, sin embargo, esta cifra solo corresponde al 78% de lo proyectado en MFMP para esta vigencia (\$8,3 billones).

Por otro lado, la mayoría de los recursos durante el periodo 2017-2020, estuvieron orientados a la implementación del Punto 1 y 4, sin embargo, la dinámica fue distinta entre los periodos de 2017-2018 y 2019-2020. Los cambios observados entre estos dos periodos son: (i) una disminución de un 20% en los recursos dirigidos al Punto 4; y (ii) Un aumento del 19% en los recursos orientados al Punto 1, de 4% en los recursos para el Punto 5 y de 2% en los de Punto 3.

Respecto al Componente de Paz del PPI del PND, de \$42 billones a precios constantes de 2020, planeados para el cuatrienio (2018-2022), se han ejecutado el 44% (\$18,5 billones) de 2019 al 31 de marzo del 2021; el 21% restante, aún se encuentran sin distribuir (CGR, 2021). En este orden de ideas, a pesar de haber transcurrido más de la mitad del período del PND, para cumplir con el monto programado en el Componente de Paz, aún se deberían apropiar \$23,4 billones en lo que resta de la vigencia del 2021 y en la del 2022.

Por otro lado, la ejecución 2019-2021 del Componente de Paz del PPI del PND, muestra que los pilares con menos recursos recibidos son: (5.6) Derechos Humanos, con el 3%, y (1.3) Salud, con el 7 %; en contraste con los pilares (6.1)

Mecanismos de implementación y verificación, el cual concentra el 2.454% de los recursos; (3.3) Garantías de Seguridad con el 1.553% de los recursos y el pilar (5.1) Justicia y Verdad con el 210% de recursos (CGR, 2021). Cabe resaltar que este componente del PND asignó 18% menos de recursos al Punto 1, frente a lo que se estimó que este costaría. Asimismo, al punto 4 le asignó 5,9% menos de lo que costaría.

La Contraloría ha indicado desde su tercer informe (2019) que la programación de recursos a nivel de punto y pilar del PND 2019-2022, no fue acorde en proporción con la distribución de recursos del PMI, situación que ha llevado a rezagos en la implementación y a un bajo avance en algunos indicadores y metas trazadoras (CGR, 2021). Por lo tanto, la ST resalta la importancia de que esta dificultad sea superada en la planeación del siguiente PND, para así mejorar la eficiencia de los recursos programados por medio de este componente y evitar rezagos en la implementación.

Programación 2021 y Proyecto de Ley PGN 2022

Sumando los recursos programados para el 2021, con fecha de corte a marzo de 2021, el monto asignado más el ejecutado para la implementación del Acuerdo Final de paz asciende a \$28,1 billones (CGR, 2021), lo que significa que para la vigencia de 2021, se apropiaron \$5,7 billones aproximadamente. Este monto es menor al apropiado en las últimas dos vigencias (2019-2020), pero es mayor al apropiado en las dos primeras vigencias de la implementación (2017-2018).

Para este año, el punto 1 asocia el 74,2% de los recursos, aumentando 2,8 pp con respecto a las dos últimas vigencias. Los recursos para el punto 5 también aumentaron 2,5 pp, y los del 3, 2 pp. Por el contrario, los recursos orientados al punto 4 fueron el 0,2% de lo apropiado para el 2021, disminuyendo 6,8 pp con respecto a las últimas dos vigencias.

Según cifras de los anexos del Proyecto de Ley del PGN para 2022, el próximo año se destinarían \$11 billones para la implementación del A.F., lo que equivale al 3,1% del monto total del presupuesto aprobado para 2022. Este año, sería el que más se acerque a la meta del MFMP al menos de forma nominal. El 3.1% aprobado para 2022 representa un aumento de 9,93% frente a lo aprobado en el trazador del año 2020 y de 0,93% con respecto a la asignación del trazador de paz 2021 propuesta en el Proyecto de Ley.

Así mismo, de los \$11 billones el 49,2% (\$5,4 billones) corresponden a recursos de inversión, el 12,5% (\$1,4 billones) a recursos de funcionamiento y el 38,3% (\$4,2 billones) a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Entre los puntos,

los recursos se distribuirán de la siguiente manera: 81,8% para el punto 1 de RRI (\$8,9 billones); 0,9% para el punto 2 de participación política (\$105.035 millones); 5,7% para el punto 3 de fin del conflicto (\$629.640 millones); 4,5% para el punto 4 de solución al problema de las drogas (\$495.541 millones); 6,4% para el punto 5 de víctimas del conflicto (\$702.610 millones); y 0,6% para el punto 6 sobre implementación, verificación y refrendación del acuerdo (\$64.287 millones).

Al respecto de la asignación por entidades, algunas figuras públicas han alertado sobre la reducción de los recursos para la implementación del A.F. de entidades con compromisos en el PMI, especialmente en el punto 1 de RRI. Las entidades con recorte de recursos con respecto a 2021 son: Agencia de Desarrollo Rural (-7,8%), Agencia Nacional de Tierras(-1,4%), Ministerio de Agricultura (-71,7%), Fiscalía General de la Nación (-51%), Unidad Nacional de Protección (-89%), Ministerio de justicia (-60,5%), Agencia Nacional de Minería (-92,1%), Ministerio del Interior (-36,4%), Ministerio del Trabajo (-60%), Agencia de Renovación del Territorio (-7,3%), Ministerio de Hacienda (-57%) (Goebertus, 2021). Además, no fueron asignados recursos para la Comisión de la Verdad porque esta culminaba su periodo en noviembre de 2021, sin embargo, el periodo fue ampliado por la Corte Constitucional hasta el 27 de junio de 2022, seguido de dos meses para la socialización del informe final. Por esta razón, la ST resalta lo manifestado por la Corte Constitucional (2021) acerca de la financiación de la comisión por la cual ordena al “Gobierno y al Congreso que adopten las medidas necesarias que aseguren el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Verdad, incluyendo las respectivas apropiaciones presupuestales para los años 2021 y 2022” (El Tiempo, 2021). Medidas que para la ST deben agilizarse dado que el Proyecto del Presupuesto 2022 está siendo discutido y ya fue aprobado en primer debate, sin recursos para la comisión.

Ejecución y programación de recursos por fuente de financiación

El A.F (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). En desarrollo de este compromiso, el PMI cataloga seis fuentes para financiar la implementación del A.F.: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Participaciones, (iii) el Sistema General de Regalías, (iv) los Recursos de la cooperación internacional, (v) los recursos propios de las entidades territoriales, y (vi) los recursos del sector privado (PMI, 2018, p. 211). La siguiente tabla resume el porcentaje de participación presupuestal asignada a cada tipo de fuente para el total de años de la implementación del A.F., según el PMI:

Tabla 13. Porcentaje de Participación por fuente de financiación

Fuente	Porcentaje de participación
Presupuesto General de la Nación	36,0%
Sistema General de Participaciones	29,2%
Sistema General de Regalías	15,2%
Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3%
Cooperación Internacional	8,9%
Privados	6,4%

Fuente: tomado de PMI, p. 217

El PGN tal y como se estableció en el PMI, se ha constituido como principal fuente de recursos para financiar la implementación del AF, así, durante el periodo 2017-2020 ejecutó un total de \$14,48 billones (CGR, 2021), representando un cumplimiento del 132% con respecto a lo previsto en el MFMP para esta fuente (Íbid).

Después del PGN, las fuentes que más se acercaron al monto estimado por el MFMP en dicho periodo son: la Cooperación Internacional (90%), y privados (73%). Por el contrario, la ejecución del SGR fue del 41% frente a lo programado en el MFMP: las fuentes con menor participación fueron el SGP (1%), y recursos propios de las entidades territoriales (19%).

Tabla 14. Ejecución de los recursos para la implementación por fuente de financiación vs. programación MFMP (cifras en billones de Pesos Constantes de 2020).

Fuente	Planeación MFMP 2017-2018	Ejecución 2017-2020	% Ejecución con respecto al MFMP
PGN	6,00	14,48	132%
SGP	5,21	0,07	1%
SGR	3,29	2,83	41%
Entidades territoriales	1,02	0,35	19%
Cooperación internacional	2,38	4,10	90%
Privados	0,00	0,59	73%
Total	17,90	22,41	64%

Fuente: Elaboración propia con base 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 la Contraloría General de la República.

Respecto al componente de paz, la ejecución por fuente de financiación es similar, siendo el PGN la única fuente que ha cumplido la programación, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 15. Planeación y ejecución de los recursos del componente de paz del PND, por fuente de financiación (cifras en billones de Pesos Constantes de 2020).

Fuente	Planeación Componente de Paz PND 2019-2022	Ejecución 2019-2020-2021	% Ejecución
PGN	12,80	15,09	118%
SGP	14,73	0,07	0%
SGR	5,44	1,10	20%
Entidades territoriales	1,47	0,33	23%
Cooperación internacional	4,64	1,31	28%
Privados	2,83	0,61	21%
Total	41,92	18,51	44%

Fuente: Elaboración propia con base 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 la Contraloría General de la República.

A continuación, se detallan los aspectos más importantes de la ejecución del gasto por cada una de las fuentes de financiación, con énfasis en la vigencia de 2020 y la programación para 2021:

- Presupuesto General de la Nación —PGN—

Esta fuente es la que tiene a cargo mayor compromiso en la financiación del A.F., pues agrupa los recursos de la nación destinados a la implementación, incluyendo los recursos administrados por el FCP, que son distribuidos de la denominada (informalmente) “Bolsa Paz” por el DAPRE y reportados al Ministerio de Hacienda.

Por medio de esta fuente se han ejecutado el 64,6% (\$14,48 billones) del total de recursos ejecutados en el periodo 2017-2020. La participación anual de esta fuente en la financiación del A.F. ha venido aumentando después del 2018 al pasar de 49,4% a 94,8% en lo planeado para 2021. En 2020, se ejecutaron \$5,3 billones a través de esta fuente, de los cuales \$3,7 billones se efectuaron en 124 proyectos de inversión, \$1,5 billones en gastos de funcionamiento, y 17% en transferencias al FCP (CGR, 2021). Para 2021, se tiene previsto ejecutar 5,37 billones por medio de esta fuente, de los cuales \$4,2 billones son de inversión (Íbid).

Así mismo, entre los proyectos de inversión, tanto la ST (2021) como la Contraloría, alertan que gran parte de los recursos marcados como recursos para la 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. Por ejemplo, está el caso del proyecto “*Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional*” a cargo ICBF, que si bien se relaciona con el pilar de atención integral a la primera infancia (A.F. 1.4.1), no hace explícito su aporte a la implementación del A.F., y no hay información que permita corroborarlo. Este proyecto apropió el 20% de los recursos totales marcados para la financiación del A.F. en la vigencia de 2020, reportando \$0,91 billones destinados a este fin (CGR, 2021).

Por otro lado, 11 entidades han aportado el 80% de la ejecución de recursos para la implementación del A.F. durante el periodo de 2018-2020 (CGR, 2021), como se muestra a continuación:

Tabla 16. Planeación y ejecución de los recursos del componente de paz del PND, por fuente de financiación (cifras en billones de Pesos Constantes de 2020).

Entidad	Total recursos de inversión 2018-2020	Total recursos PGN (inversión+funcionamiento) 2018-2020	% Participación
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—	2.011.069	2.011.069	17%
Ministerio de Educación Nacional	1.401.437	1.841.845	16%
Fondo Colombia en Paz —FCP—	297.047	1.096.559	9%
Presidencia de la República	740.097	902.969	8%
Ministerio del Trabajo	769.961	769.961	7%
Jurisdicción Especial para la Paz	196.856	694.629	6%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	536.287	536.379	5%

Servicio Nacional de Aprendizaje — SENA—	525.571	525.571	4%
Ministerio de Minas y Energía	421.082	421.082	4%
Policía Nacional	-	306.827	3%
Agencia de Renovación del Territorio —ART—	193.230	286.102	2%

Fuente: Elaboración propia con base 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 la Contraloría General de la República.

Para 2021 hay 12 entidades que han programado el 80% de los recursos (CGR, 2021), dentro de las cuales destaca el Instituto Nacional de Vías (17%) y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (11%), con una gran participación.

Así mismo, respecto a la orientación por punto de 2017-2020, el 70% de los recursos del PGN se destinaron al Punto 1 de RRI, el 13% para el punto 3 Fin del Conflicto, y 11% para el Punto 5 de Víctimas (CGR, 2021). Igualmente, para la vigencia de 2021, aumentaron los recursos orientados al Punto 1 y 5, y disminuyeron los recursos destinados al Punto 4.

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— destinados a la implementación del A.F. gracias a la creación del Trazador Presupuestal para la Paz (Art. 220 de la Ley 1955 de 2019). Sin embargo, este trazador no permite hacer seguimiento a otros detalles de la financiación como la ejecución de recursos, los adelantos, adiciones o recortes, entre otros aspectos relevantes para el seguimiento de la financiación.

Para superar esta dificultad, la ST resalta lo mencionado por la Contraloría (2021) así como por diferentes documentos del Conpes, que han recomendado incluir un marcador en el SIIF Nación para el seguimiento a los recursos de la implementación. En este sentido, la ST también resalta los avances del trazador de paz en 2021 con los cuales ahora: (i) se podrán asociar los recursos a los respectivos indicadores del PMI, y (ii) se hará el registro mensual del avance presupuestal por cada municipio PDET (CGR, 2021).

- Obras por impuestos

Gracias al mecanismo de Obras por impuestos, entre 2018 y 2021, se encuentran en el Banco de Proyectos de la ART 103 proyectos registrados en diferente estado, 73 contribuyentes vinculados, y recursos por \$705.474 millones (\$666.834 sin contar tres proyectos que se encuentran suspendidos). De estos proyectos, 35 se encuentran terminados por un valor de \$129.894 millones, 58 en ejecución por \$490.974 millones, y 7 en estructuración por \$45.966 millones (CGR, 2021).

Los proyectos ejecutados por medio de este mecanismo están altamente concentrados en los siguientes sectores: Transporte (54%), educación (26%) y vivienda (17%). Por otro lado, los proyectos benefician a 82 municipios PDET y 58 ZOMAC, siendo Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Norte de Santander y Putumayo, los departamentos receptores del 63% de la inversión (CGR, 2021).

En conclusión, la ST resalta que este mecanismo ha dinamizado la participación de los privados para la implementación del A.F. a través de recursos públicos., y contribuye a focalizar obras de la implementación del A.F. para los PDET y las ZOMAC. Respecto a esto, la Contraloría (2021) recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas por medio de este mecanismo para disminuir el riesgo en la pérdida de estos recursos públicos.

351

- Sistema General de Regalías —SGR—

Por medio de esta fuente, se ejecutó el 12,6% (\$2,83 billones) de los recursos para la implementación del A.F. en el periodo de 2017-2020 (SGR, 2021), es decir, el 41% de los recursos proyectados en el MFMP. Teniendo en cuenta el 2021, se tiene que por medio del OCAD Paz de 2017 a 2021, se aprobaron 462 proyectos de inversión por \$3,04 billones (CGR, 2021). La ST resalta que el 96% de la financiación del OCAD Paz proviene de la asignación para la paz, que debe ir exclusivamente dirigida a municipios PDET.

Así mismo, la ST destaca que de los \$3,04 billones aprobados por este mecanismo, \$2,1 billones están contratados en ejecución, \$187.381 millones terminados, cerrados o para cierre, \$179.888 millones contratados sin acta de inicio, y \$16.263 millones desaprobados.

Al respecto de esta fuente de financiación, la Contraloría ha identificado dificultades relacionadas al OCAD Paz, que es el responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión para la implementación del A.F para que sean financiados con recursos de regalías (CGR, 2021). En un estudio sectorial realizado por la Contraloría para el periodo de 2017-2020, esta entidad concluyó que “pese a la

regulación existente que faculta a algunos entes estatales para el control del buen uso de los recursos públicos, se evidencia una tendencia a la atomización de recursos, falta de pertinencia y priorización según lo plasmado en el Acuerdo Final” (CGR, 2021, p.42).

A un mayor nivel de detalle, el estudio apunta hacia debilidades en la focalización de recursos para lograr un desarrollo rural integral, ya que se han aprobado proyectos de “vivienda urbana, parques de recreación y deportes urbanos, vías urbanas o el cercamiento de un cementerio” (CGR, 2021, p.42). También identifica que se han financiado proyectos que deberían realizarse por medio de otras fuentes, como es el caso de los proyectos relacionados con la red vial Nacional y la red vial secundaria que superan los \$0,5 billones, y fueron financiados por el OCAD Paz.

En consecuencia, estas dificultades son vistas por la ST, como un riesgo para el uso eficiente de los recursos destinados a la implementación del A.F. por medio de esta fuente de financiación. Lo anterior cobra especial importancia, ya que la reforma al SGR insertada por la Ley 2056 de 2020, abrió la posibilidad de adelantar hasta el 70% de los recursos totales asignados para la paz, en las vigencias de 2020, 2021 y 2022 (Art.60).

Si bien la ST reconoció en su noveno informe de verificación (2021), que este aspecto de la reforma podría ser una oportunidad excepcional para acelerar la implementación del A.F., especialmente en proyectos críticos, que aún no hayan comenzado, también alertó sobre los desafíos en la gestión del gasto, y en la estructuración de los proyectos. Estas preocupaciones se ven exacerbadas por los resultados del estudio del OCAD Paz realizado por la Contraloría, por lo cual, la ST ve prioritario hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano. También, la ST reitera la importancia de 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 que se adelanten por este mecanismo (ST, 2021).

- Cooperación internacional

Por medio de la cooperación se ejecutó el 19,1% de los recursos destinados a la implementación del A.F., aproximadamente, \$4,3 billones en el periodo de 2017-2021. Para la vigencia de 2021, se reportan en ejecución y programados \$258.298 millones a precios del 2020. La ST resalta que la participación de esta fuente en la implementación del A.F. ha disminuido progresivamente en los últimos años, por lo que sería adecuado según la ST, dinamizar nuevamente la participación de la cooperación a través de nuevos mecanismos.

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%.

- Sistema General de Participación —SGP— y Recursos de las Entidades Territoriales

El SGP ha sido la fuente con menor participación en la financiación del A.F., a través de esta, solo se han ejecutado recursos por \$0,07 billones, lo que equivale al 1% de lo planeado por el MFMP para esta fuente. En 2020, se ejecutaron recursos de transferencias del SGP por \$61.027 millones. Por otro lado, las Entidades Territoriales han ejecutado \$0,35 billones en el periodo de 2017-2020, lo que representa un cumplimiento de 19% con respecto a lo planeado en el MFMP.

Así mismo, a contraloría (2021) ha alertado sobre el riesgo de desfinanciación de la implementación, por la falta de lineamientos para el uso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y las entidades territoriales “la falta de lineamientos y las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP para habilitar nuevos recursos, y de la Ley 152 de 1994 para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales, dificultan la financiación del AF” (CGR, 2021, p.61). La permanencia de esta dificultad puede leerse, según criterio de la ST, como un incumplimiento del A.F. (6.1.2) dado que este establece que “Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET” (Acuerdo

de Paz, 2016, p.310). La ST recalca la necesidad de dar avance a la reforma de la Ley 715 de 2001 del Sistema General de Participaciones.

A las anteriores dificultades operativas, se suma la presión de gasto que experimentaron las entidades territoriales producto de las necesidades múltiples e inesperadas que generó la Pandemia del Covid-19. Esta presión aumenta con factores de contexto como la migración venezolana y los bloqueos generados por el Paro Nacional, que aumentaron las obligaciones de las entidades territoriales sin un aumento equivalente en los ingresos. De esta forma, se pone en riesgo de desfinanciación la implementación del A.F., especialmente en las regiones que tienen mayores compromisos de implementación, más necesidades para población migrante y mayores contagios o muertes por Covid. Esta situación es preocupante para la ST, puesto que el SGP y las Entidades territoriales tienen a cargo el 33,5% de la financiación del A.F., especialmente con compromisos a nivel regional y municipal.

3. Conclusión

Respecto al **Plan Marco de Implementación y las medidas para garantizar la transparencia**, la ST considera que estos compromisos iniciaron, tienen avances y retrasos en su implementación y están en correspondencia parcial con lo establecido en el A.F. Si bien el Gobierno ha avanzado tanto en la implementación del PMI como en el fortalecimiento del SIPO, la ST reitera que aún persisten falencias y rezagos relacionados con el seguimiento territorial y la no disponibilidad del 100% de las fichas técnicas cargadas, que impiden que la gestión del SIPO sea completa, transparente y acorde con lo dispuesto por el A.F. Al igual que los compromisos anteriores, la **CSIVI** también entró en funcionamiento y registra algunos avances limitados desde su instalación en 2016, sin embargo, se enfrenta a múltiples dificultades y retos de funcionamiento para cumplir con su mandato, que impiden que funcione como mecanismo participativo y de control y seguimiento interno de la implementación integral del A.F.

En cuanto al **Componente de Verificación Internacional**, la ST reconoce como un logro el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de la Misión de Verificación de la ONU y la OACNUDH, el cual se evidencia en las prórrogas que hacen en sus mandatos. Adicionalmente, otro logro evidente en este subtema, es el cumplimiento de la ST con la entrega de 10 informes generales de verificación, seis informes que le hacen seguimiento al enfoque de género, y tres que le hacen seguimiento al informe étnico. Sin embargo, las figuras de los Notables establecida en el A.F. no presenta avances, por lo tanto, la ST considera que este subtema se

mantiene iniciado, sin eventos que alteren su implementación y con correspondencia parcial frente al A.F., representando así un riesgo para el total cumplimiento de este subtema. Por otra parte, el **Componente de Acompañamiento Internacional** se mantiene iniciado, pero sin avances ni logros significativos desde el inicio de la implementación, por ende, la ST considera que hay un incumplimiento en cuanto a este subtema.

Con respecto a las **Herramientas de difusión y comunicación**, el estado de implementación de este subtema es iniciado, con logros y avances significativos en los últimos meses (debido a la inauguración de 6 emisoras nuevas), y en correspondencia total con el A.F. Sin embargo, se presentan algunos retrasos, ya que los puntos geográficos donde se instalarán las emisoras restantes todavía no están establecidos. Asimismo, se reconoce como un logro el cumplimiento del programa de televisión Mimbres y de la estrategia de redes sociales, que tuvieron una correspondencia total con el A.F., cumpliendo así el cronograma establecido.

Con relación a la **implementación normativa**, el estado de implementación se mantiene iniciado, en correspondencia parcial, con avances, pero con grandes retrasos según lo pactado en el A.F. La ST reitera su preocupación por el incumplimiento de las normas que debían ser aprobadas en el primer año desde la firma del A.F. y que, 5 años después, todavía no se han tramitado. Esto representa un riesgo para la implementación de los demás puntos del A.F. ya que la implementación normativa es la base jurídica para este. Sin embargo, la ST reconoce como logro el avance en cuanto a la promulgación del acto legislativo que crea las 16 circunscripciones transitorias especiales para la paz para los periodos de 2022-2026 y 2026-2030.

Finalmente, sobre el compromiso de **financiación** se evidencia que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del A.F., en ningún año se ha cumplido con lo proyectado en el MFMP y a este ritmo de ejecución la implementación tomaría 11 años más de lo previsto.

La ST resalta como principales logros de esta sección que: (i) el PGN es la única fuente que ha cumplido y superado la meta de del MFMP, posicionándose como la principal fuente de financiación del A.F. tal y como lo establece el PMI. Además, es posible hacer seguimiento de estos recursos, a través del Trazador Presupuestal para la Paz. Para preservar estos logros, la ST resalta la importancia de presentar públicamente el anexo del Trazador en la Ley aprobada del presupuesto, e incluir un marcador de paz en el SIIF Nación, para complementar y hacer más preciso el seguimiento a los recursos; ii) El mecanismo de Obras por impuestos ha dinamizado la participación de los privados en la implementación, contribuyendo a focalizar

obras para los PDET y las ZOMAC. Para preservar los logros alcanzados en este mecanismo la Contraloría (2021) recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas para disminuir el riesgo en la pérdida de estos recursos públicos. ii) La cooperación internacional ha tenido una participación mayor a la proyectada en el PMI, ejecutando el 19,1% de los recursos 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, dinamizar la participación de esta fuente, a través de algún mecanismo.

Los principales riesgos de financiación encontrados fueron: i) desfinanciación de la implementación, por la falta de las reformas y los lineamientos para habilitar los recursos provenientes del SGP y las entidades territoriales; ii) poca claridad acerca de cómo algunos de los proyectos financiados por el PGN reportados en el Trazador, contribuyen a la implementación del A.F. La ST resalta que varios proyectos responden a la oferta usual de inversión social del gobierno y no se hace explícito de qué manera son consistentes con el A.F; iii) Atomización de recursos, falta de pertinencia con el A.F. y debilidad en la focalización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz (CGR, 2021), para lo cual la Contraloría menciona que es prioritario hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano.

4. Oportunidades de mejoramiento

- La ST considera prioritario que la CSIVI pueda revisar el cumplimiento de compromisos específicos que aún no tienen avances, como la descentralización de sus reuniones mediante comisiones territoriales para promover la participación ciudadana en el seguimiento a la implementación del A.F.
- La revisión anual del PMI, sus metas y sus indicadores, es clave para poder actualizar y realizar los ajustes necesarios de planeación, de modo que estén en correspondencia con los cambios territoriales, presupuestales e institucionales que enfrenta la implementación del A.F.
- Como se señaló en los tres últimos informes, la ST reitera la importancia de que el Gobierno Nacional tenga una agenda legislativa en la que se incluya la implementación normativa que todavía está pendiente.
- La ST considera, igual que en el Séptimo y Octavo Informe, que es importante el fortalecimiento del componente de Verificación Internacional y el de Acompañamiento Internacional, ya que impulsa y robustece la confianza de la comunidad internacional y de las comunidades involucradas en la implementación del A.F.

- Como se señaló en el Noveno Informe de la ST, subsiste la necesidad de que la CSIVI apruebe los puntos geográficos para instalar las emisoras de paz que hacen falta, con el fin de hacer la pedagogía necesaria sobre la implementación del A.F.
- La ST considera que, al cumplirse 5 años de la firma del A.F., es importante hacer pedagogía por medio de las herramientas de difusión, de modo que las distintas comunidades comprendan lo que ha sucedido estos años, los retos que han surgido y las oportunidades que se han presentado.
- Facilitar el seguimiento público de los recursos de implementación, presentando el anexo del Trazador Presupuestal para la Paz en el documento de la ley aprobada del presupuesto en cada vigencia.
- Incluir un marcador de paz en el SIIF Nación, para complementar y hacer más preciso el seguimiento a los recursos.
- La ST resalta la oportunidad de intensificar el seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas con recursos públicos por medio del mecanismo de obras por impuestos.
- Para la ST es prioritario dar trámite a las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP y a la Ley 152 de 1994 para habilitar nuevos recursos y transferir competencias y recursos a las entidades territoriales, y de esta manera superar el riesgo de desfinanciación por la baja participación del SGP.

BIBLIOGRAFÍA

- Canal Institucional. (13 de agosto de 2020). Estas son las nuevas emisoras de paz en Colombia. <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/estas-son-las-nuevas-emisoras-de-paz-en-colombia>
- CEPDIPO. (Enero de 2020). Estado general de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. <http://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/01/Claro-Oscuro.pdf>.
- CEPDIPO. (Junio de 2020). Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-. <https://cepdipo.org/portfolio/observaciones-sobre-la-situacion-actual-del-sistema-integrado-de-informacion-para-el-posconflicto-siipo/>
- Colprensa (6 de julio de 2021). *Carlos A. Lozada se reunió con Juan Manuel Santos y Pepe Mujica.* Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/actualidad/paz/carlos-lozada-se-reunio-con-juan-manuel-santos-y-pepe-mujica>
- Congreso de la República. (3 de agosto de 2021). A promulgación Acto Legislativo que crea las 16 curules para la paz. <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2863-congreso-acata-fallos-de-las-cortes-para-la-creacion-de-las-16-curules-especiales-para-la-paz>
- Congreso de Colombia. (25 de agosto de 2021). Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales para la paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030. (Acto legislativo 02 de 25 de agosto de 2021). https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usfiles.com/ugd/883ff8_48c9fe08333249e1a1d6eea6a0a1c899.pdf
- Consejería de Derechos Humanos. (30 de octubre de 2019). Colombia firma nuevo Acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Paginas/Firma-acuerdo-entre-Colombia-y-Oficina-de-la-Alta-Comisionada-de-la-ONU.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200031a79ea8db94633f4db202cffd5430ec01402dc5a19de86227d64cbb2884a6bf0800d7bd6e1430006b54429aab8050b750cb3cfc4d13296e9cfd67a30eb3066587924cddb71476cb101a3de1320e679d2e9c86255fdcd1f2
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (24 de diciembre de 2020). Prorrogado hasta enero de 2022 seguimiento a la implementación del Acuerdo. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1621/prorrogado-hasta-enero-de-2022--seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (21 de mayo de 2021). Inauguradas hoy otras 6 emisoras de

- paz. <https://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1751/inauguradas-hoy-otras-6-emisoras-de-paz/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). Normativa. <https://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/177/normativa/>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (11 de mayo de 2021). Resolución 2574 de 2021. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_res_25742021_s.pdf
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2021). Documentos. <https://colombia.unmissions.org/documentos>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (17 de mayo de 2017). Sentencia C-332/17. [MP Antonio José Lizaraso Ocampo].
- CSIVI-Comunes. [@CsiviComunes]. (20 de agosto de 2021). “Comunicado de Prensa sobre reunión de la CSIVI el día 18 de agosto. Acelerar la implementación integral del Acuerdo Final de Paz y ayudar a la construcción de la paz estable y duradera para todos los colombianos, es la prioridad de la CSIVI componente @ComunesCol”. <https://twitter.com/CsiviComunes/status/1428801139047346178>
- Goebertus, J. (2021). Avances legislativos mayo-junio 2021. https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usfiles.com/ugd/883ff8_e1299b6616474278ad2915983d1b2ba3.pdf
- El Espectador. (19 de julio de 2021). La agenda del último año en el Congreso: ¿Con qué proyectos llegan los partidos?. El Espectador. <https://www.elespectador.com/politica/la-agenda-del-ultimo-ano-en-el-congreso-con-que-proyectos-llegan-los-partidos/>
- El Espectador. (11 de mayo de 2021). ONU amplía mandato de su misión en Colombia para monitorear sentencias de la JEP. El Espectador. <https://www.elespectador.com/politica/onu-amplia-mandato-de-su-mision-en-colombia-para-monitorear-sentencias-de-la-jep-article/>
- Fundación Ideas para la Paz. (2021). La agenda de paz en el Congreso. En qué ha avanzado y en qué no durante el tercer año legislativo (2020-2021). <https://ideaspaz.org/especiales/infografias/congreso-2021.html>
- La Silla Vacía. (25 de agosto de 2021). Gobierno promulgó las 16 curules de las víctimas. En Vivo. <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/envivo/#en-vivo-144184>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (22 de febrero a 19 de marzo de 2021). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020. <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9562-informe-de-la-alta-comisionada-de-las->
- Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC– Esta versión: 23 de octubre de 2021**

[naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020](#)

Radio Nacional de Colombia. (11 de febrero de 2021). Ondas de Paz: conectando a las regiones de Colombia a través de la radio. RTVC Sistema de Medios Públicos. <https://www.radionacional.co/cultura/ondas-de-paz-conectando-las-regiones-de-colombia-traves-de-la-radio>

RTVC. (3 de julio de 2020). Emisoras de paz, un año al aire. <https://www.rtv.gov.co/noticia/emisoras-paz-tejido-social-radio-nacional>

Presidencia de la República - Colombia (17 de septiembre de 2020). *2 años de la política 'Paz con Legalidad: un compromiso con hechos' - 16 de septiembre de 2020* [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=xaUzsh4IQ14>

Procuraduría General de la Nación. (Agosto 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 –STCVI–. (Febrero 2018). Primer Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Febrero de 2018. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Mayo 2018). Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Mayo de 2018. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Junio 2018). Primer Informe de la Implementación del Enfoque de Género. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Febrero 2021). Octavo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 12 de febrero de 2021. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (Junio 2021). Noveno Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Junio de 2021. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/06/VF-Noveno-Informe-General-CINEP-CERAC.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Septiembre 2021). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 22 de septiembre de 2020. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>

Senado. (2021). Proyectos de ley. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley>

Senado. (2021). Proyectos de acto legislativo.
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo>

Senado. (2021). Proyectos radicados.
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado>

SIIPO. (2021). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. 2.0.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DRbqYcbAcKwSegvKtahqYcbA>

Contraloría General de la República. (Julio 2021). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seg+uimiento+políticas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>

INFORME TERRITORIAL

INFORME TERRITORIAL PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL

1. Introducción

Como se planteó en el informe general, la ST presenta para cada una de las subregiones un análisis de los logros obtenidos destacando su relevancia para el territorio e identificando acciones que contribuyan a la sostenibilidad de lo logrado. La ST definió, para su análisis territorial, dos temas estratégicos para el desarrollo de la Reforma Rural Integral –RRI-: el primero, el acceso y la formalización de tierra y el segundo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–.

En cada uno de los territorios, Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio, se establecerán los avances en cuanto a conformación del Fondo de Tierras y puesta en marcha de los mecanismos de formalización previstos por el A.F., así como los logros en materia del PDET¹²⁵, analizando su relevancia, las medidas necesarias para la sostenibilidad de lo ya implementado y los riesgos para el desarrollo del territorio, considerando el poco avance o el estancamiento en el proceso.

2. Subregión Catatumbo

2.1. Compromiso: Conformación del Fondo de Tierras y formalización de la propiedad rural

2.1.1. Logro y relevancia

Durante los casi cinco años de implementación del A.F. se avanzó en la conformación del Fondo de Tierras y en la expedición de normas que permiten procesos de formalización de tierras de mayor alcance. Así mismo, se inició la puesta en marcha de instrumentos como el Catastro Multipropósito –CM–. Estos compromisos, en su conjunto y articulados en forma integral con los demás aspectos estratégicos de la RRI, deben permitir en el mediano plazo la transformación de los territorios rurales. Sin embargo, han tenido diversos niveles de desarrollo en las distintas subregiones.

¹²⁵ En el tiempo transcurrido de implementación del A.F., se desarrolló el proceso de planeación de los PDET, con una alta participación social, se construyeron los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– y se dio inicio a su implementación. En este aspecto, el gobierno nacional definió que la Hoja de Ruta Única sería el instrumento central para la implementación ordenada de las iniciativas en articulación con otros instrumentos de planificación en cada uno de los territorios como los Planes Nacionales Sectoriales o PNRRI, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC–, y el Plan Marco de Implementación –PMI–.

La subregión de Catatumbo, conformada por los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, según información del Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2014) tiene un área rural dispersa censada de 521.501,7 hectáreas, de las cuales el 26,3% corresponden a territorios étnicos. Los principales usos de la tierra en esa área son los bosques con 69,5%, el área agropecuaria con 27,8% y un 9,4% a usos específicamente agrícolas¹²⁶, siendo esta última cifra mayor a la del conjunto del país que dedica un 7,6% del área total a usos agrícolas. El tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria de la subregión es de 61,8 hectáreas, en los territorios no étnicos, casi el doble del tamaño promedio nacional de 33,8 ha.

De acuerdo con la información de la que dispone esta ST, los avances en el acceso a tierras han sido mínimos. Solo tres municipios de los seis que conforman la subregión: Hacarí, Sardinata y Tibú, aparecen con predios ingresados en el Fondo de Tierras con un total de 473 ha (CPEC, 2021b) que no representa ni el 1% del área total de uso agropecuario de la subregión y equivale al 0,03% del total de hectáreas ingresadas al Fondo en el país. Otras formas de acceso, como los subsidios, tampoco han tenido gran alcance: según la misma fuente, se han entregado 78 ha en 10 subsidios integrales de tierras entre 2016 y 2021.

En materia de adjudicación de baldíos a personas naturales el avance es mayor. Durante el período, en el conjunto de la subregión, se han entregado 324 títulos para un total de 3.626 ha (CPEC, 2021b), esto es el 0,7% del área total de la subregión y el 2,5% del área destinada a los usos agropecuarios. No se reportan procesos de ampliación o de constitución de resguardos indígenas en la subregión del Catatumbo ni de titulación colectiva para comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

La ST no encontró avances en la actualización del Catastro Multipropósito: ninguno de los municipios de la subregión realizó la actualización catastral entre 2016 y 2021. Solamente el municipio de Sardinata se encuentra entre los 143 municipios priorizados, cuenta con financiación de USAID y su inicio está programado para 2022.

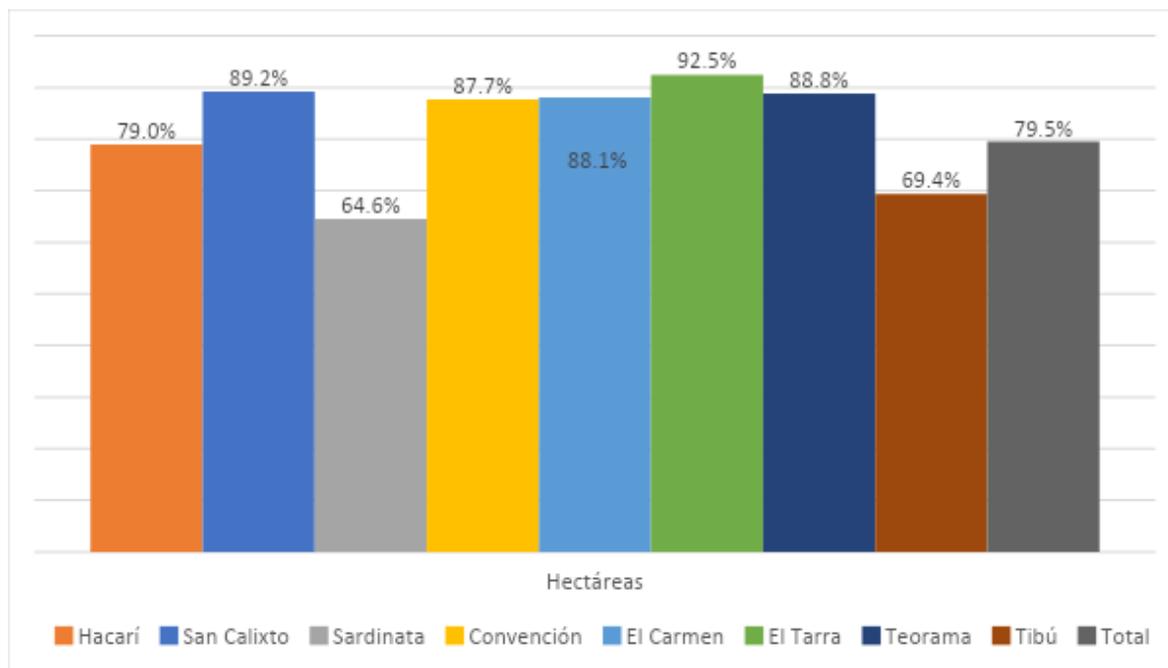
En cuanto a los procesos de formalización, la ST tampoco registra avances que contribuyan a la transformación del territorio. El proceso de formalización por oferta -creado por el Decreto Ley 902 de 2017- no ha sido utilizado en la subregión, así como tampoco se ha priorizado ninguno de sus municipios para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–. La inscripción al

¹²⁶ En territorios étnicos, el uso en bosques se eleva a 93,5%.

Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–, registro creado por el mencionado decreto como instrumento de focalización para beneficiarios de la reforma rural, es mínima: 34 personas (50% de ellas mujeres) entre 2018 y julio de 2021. Solamente en un municipio, Sardinata, la ANT reporta procesos de formalización de tres predios privados con 67 ha, realizados con procedimientos diferentes al establecido en el mencionado Decreto Ley.

Para valorar el efecto que estos exiguos resultados tienen, basta con compararlos con la informalidad presunta de la subregión, calculada con cifras de 2014¹²⁷ por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–, que llega a las 757.335 ha en la subregión. La información se puede apreciar en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Presunta informalidad en la propiedad de la tierra en los municipios de la Subregión de Catatumbo – 2014



Fuente: ANT (2021).

Otra forma de ver el avance en el acceso a tierras es el análisis de las iniciativas incluidas en el Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– de la subregión. De las 110 iniciativas incluidas en el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 33 tienen una ruta de implementación definida, pero solo una de ellas tiene un proyecto de inversión identificado que aporta a su

¹²⁷ La UPRA realizó el cálculo de presunta informalidad de predios para el año 2014, teniendo en cuenta la disponibilidad y los datos oficiales.

implementación¹²⁸. De las 23 iniciativas de este pilar fueron definidas por la HRU como detonantes y dinamizadoras, ninguna tiene proyecto asociado, y solo cinco cuentan con ruta de implementación¹²⁹. De manera que la implementación de los PATR tampoco se ha centrado en resolver los problemas de acceso y formalización de las tierras en la subregión, pese a que la misma HRU afirma que la informalidad de la propiedad y la inseguridad jurídica bloquean la posibilidad de aprovechar las potencialidades territoriales de la subregión (ART, 2020, p. 44).

2.1.2. Cómo preservarlo

A juicio de la ST, el compromiso de ampliar el acceso y la formalización de tierras para la subregión no ha despegado. Varios de los instrumentos creados por el A.F. no se han puesto en marcha y las cifras reportadas por las autoridades de tierras no permiten apreciar un compromiso con el acceso a tierras, lo cual es un aspecto central de la reforma rural, aun cuando el Catatumbo sea la región priorizada para la implementación en donde se realizó el piloto de la HRU y se desarrolla el programa gubernamental Catatumbo Sostenible.

Acelerar las medidas que permitan una mejor información sobre la situación de tierras en la subregión, como el catastro y los POSPR, sin duda permitirá crear condiciones para que se desarrollen los programas de acceso a tierras y formalización de estas. En este último aspecto, gran importancia tendría una regionalización adecuada del Plan Nacional de Formalización, cuya aprobación aún está pendiente. Tal regionalización deberá tener en cuenta los niveles de presunta informalidad que según la información institucional sectorial caracterizan la subregión.

¹²⁸ En respuesta dada por la ART a las preguntas dirigidas por esta ST, informadas por CPEC (2021b), se afirma que “en lo que tiene que ver con la información que captura esta Agencia respecto de los proyectos de inversión que aportan a la implementación de las iniciativas PATR, es preciso señalar que la misma se circunscribe principalmente aquellos proyectos gestionados por esta misma Entidad, como son específicamente los denominados OBRAS PDET-ART (50/51, Obras PDET Fase 1, 2 y 3, Obras PDET Cooperación), Proyectos productivos ART (Proyectos de Intervención Territorial – DEAP, Proyectos FAO, Proyectos MADR y Proyectos UNODC) y Estructuraciones ART (Estructuraciones DEAP e infraestructura). Adicionalmente, en nuestros sistemas se captura información de proyectos de inversión derivados del mecanismo de Obras por Impuestos y OCAD Paz del Sistema General de Regalías que, si bien no son ejecutados por esta Agencia, si hacen parte de las fuentes movilizadoras que desde la entidad se apoya a gestionar” (CPEC, 2021b, p. 7).

¹²⁹ Tres de ellas buscan que se otorguen derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables en El Tarra, El Carmen y Teorama. La cuarta busca adelantar una estrategia subregional para el desarrollo del Catastro y la restante se refiere a la reubicación de un conjunto de familias que habitan zona de reserva en el municipio de Hacarí.

Para la ST, definir la ruta de implementación y los proyectos a través de los cuales se puedan desarrollar las iniciativas plasmadas en los PATR, por lo menos las definidas como detonantes o dinamizadoras en la Hoja de Ruta Única –HRU–, es una acción ineludible en el corto plazo, si se quiere buscar el despeje del desarrollo productivo rural en la subregión.

2.1.3. Riesgos para la implementación

La ST encuentra un bajo nivel de implementación del conjunto de instrumentos creados para que la población rural pueda tener un acceso seguro a la propiedad y desarrollar en consecuencia sus proyectos de vida. Al verificar los avances en este territorio, se observa la poca importancia que ha tenido el desarrollo de medidas tendientes a promover un mayor acceso y fortalecer la seguridad jurídica de la tierra, pese a que su ausencia está en la base de buena parte de conflictos relacionados con el despojo o con el uso de la tierra para fines ilícitos.

2.2. Compromiso: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

2.2.1. Logro y relevancia

El 28 de septiembre de 2018 se firmó el PATR en la subregión, luego de un proceso participativo con representantes de comunidades y organizaciones sociales, dos sujetos étnicos de concertación (Catalaura Barí y Motilón Barí) y con instituciones públicas, sector privado y academia (ART, 2018a). Este PATR tiene 1.115 iniciativas, de las cuales 1.059 son municipales y 56 subregionales, que reflejan las principales demandas sociales en la subregión y constituye, además, un referente para el desarrollo territorial por la alta participación en su construcción y por la definición de objetivos relevantes para las políticas públicas desde los distintos niveles territoriales.

El Catatumbo es una de las subregiones que ha priorizado el actual gobierno nacional a través de la estrategia “Catatumbo Sostenible”. Igualmente es una de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII– que se crearon en el país y también el lugar en el que se desarrolló el proceso piloto de construcción de las HRU, siendo el primer lugar en el que fue publicada en julio de 2020. En esta última se definieron 259 iniciativas como estratégicas, grupo en el que tienen un mayor peso los pilares *Reactivación económica y producción agropecuaria e Infraestructura y adecuación de tierras*.

De acuerdo con la información oficial, en cada uno de los ocho municipios hay una oficina PDET, que es una instancia para la gerencia de proyectos en este nivel territorial (CPEC, 2021a, p. 63). Además, 362 iniciativas están asociadas a acciones de los planes de desarrollo del nivel territorial de los ocho municipios y del

departamento (CPEC, 2021a, pp. 41-42) que, junto con la adopción del PDET como política pública local y regional, mediante acuerdos municipales y una ordenanza departamental, promueven que el PATR sea un referente de mediano y largo plazo para la planificación local y regional. También es una de las subregiones PDET en la que más se han desarrollado obras y aprobado proyectos a través de los mecanismos principales de financiación de los PDET: hasta junio 30 de 2021, se habían realizado 102 obras PDET, seis Obras por Impuestos y 29 proyectos del OCAD Paz, por un valor total de 276.065 miles de millones de pesos.

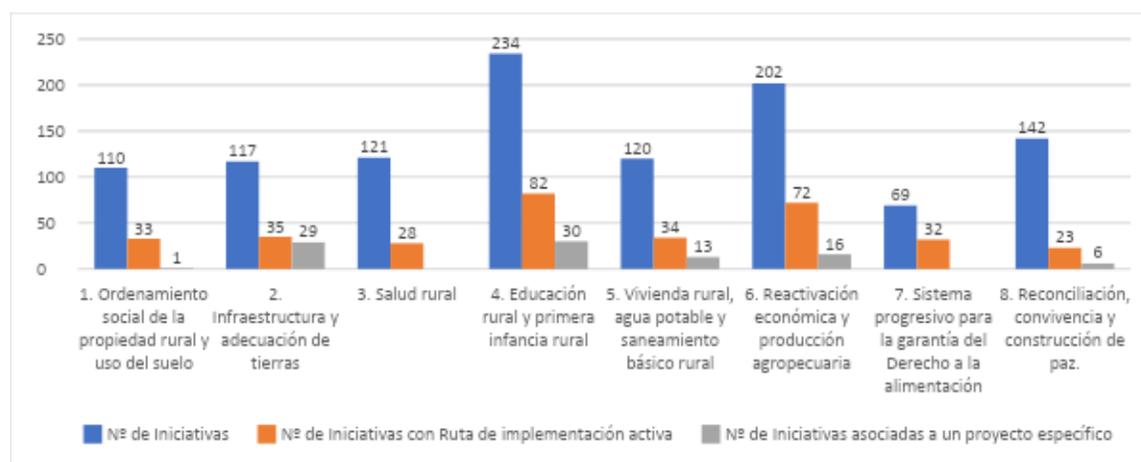
Para la ST, como lo afirmó en su Octavo informe, la publicación de la HRU fue un avance relevante porque constituye un instrumento guía para la implementación de las iniciativas a pesar de que la participación social fue mucho más limitada que en el proceso de planificación del PATR, no se integraron los otros instrumentos de planeación en el territorio como lo prescribe el PND y tampoco se identificaron en el documento los espacios e instancias de participación, de control y seguimiento (STCVI, 2021a, pp. 42-43). La HRU definió seis apuestas estratégicas para el desarrollo de la subregión: (i) mejorar la conexión entre las áreas urbanas, rurales y rurales dispersas, buscando acercar a las dos últimas con la aglomeración económica, equipamientos sociales y servicios públicos; (ii) estimular el pago por servicios ambientales en los ecosistemas protegidos; (iii) incentivar la aglomeración económica y los vínculos urbano-rurales; (iv) mejorar la cobertura de servicios públicos; (v) incentivar la dinámica económica en toda la subregión como alternativa a la pobreza y a las economías ilícitas y (vi) construir y mejorar equipamientos sociales de salud y educación (ART, 2020, p. 56).

Un problema frente a la HRU, señalado por la Procuraduría General de la Nación – PGN–, es que no existe evidencia que permita afirmar que aquellas iniciativas identificadas como estratégicas estén siendo priorizadas en los planes de trabajo: de las 259, únicamente el 8,5% estaban incluidas en los planes de trabajo del 2020 y 2021 y sólo un 7,7% tenía una ruta de implementación activa (PGN, 2021, pp. 102-103). De tal forma que la HRU no ha sido un factor diferenciador para una mayor priorización de iniciativas ni una mayor focalización de recursos (CGR, 2021, p. 276), así como tampoco ha sido, hasta marzo de 2021, un instrumento relevante en las sesiones institucionales y mesas de impulso (PGN, 2021, p. 102).

De acuerdo con la información oficial hasta el 9 de agosto de 2021, de las 1.115 iniciativas del PATR, 339 (30,4%) tenían una ruta de implementación activa para su materialización y, de estas últimas, 95 (28,02%) estaban asociadas a un proyecto específico referido a las fuentes movilizadoras PDET, desarrollado o por desarrollar,

a gestiones o a procesos de estructuración de proyectos¹³⁰ (CPEC, 2021b). Siguiendo estos datos, el pilar 7, *Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la Alimentación*, es el que tiene el mayor número de iniciativas con ruta de implementación activa (46,37%), mientras que el pilar 8, *Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz* es el que tiene un menor número (16,19%). De estas iniciativas, son más las que se encuentran asociadas a un proyecto específico en el pilar 2, *Infraestructura y adecuación de tierras* (82,85), mientras que el pilar 7 y el pilar 3, *Salud Rural*, no tienen proyectos específicos asociados y el 1, *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo*, sólo una iniciativa, como se analizó en el apartado anterior.

Gráfico 2. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Catatumbo por pilar

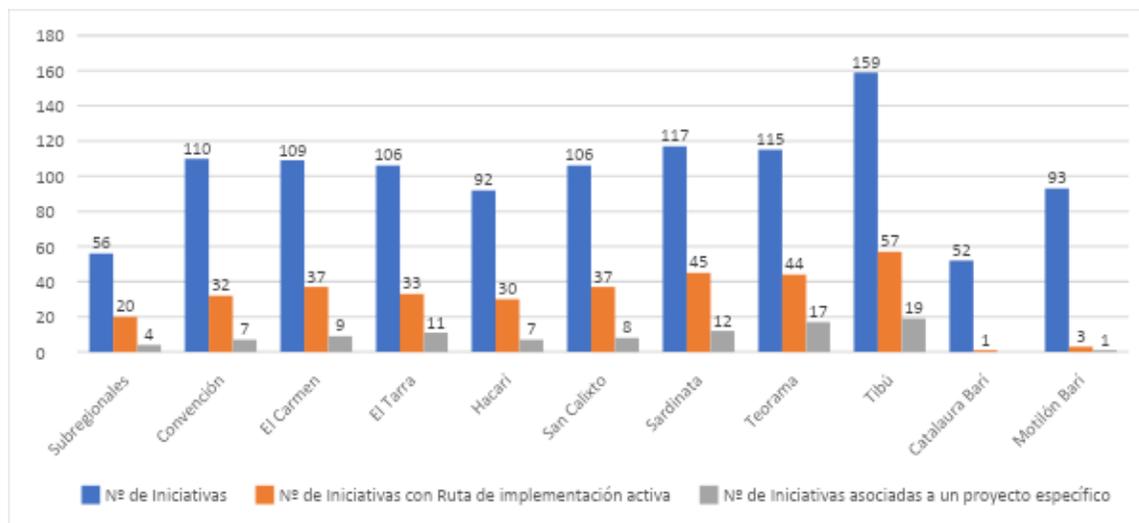


Fuente: CPEC (2021b).

Por su parte, la información por municipios y sujetos étnicos de concertación muestra que, mientras para todos los municipios el número de iniciativas con ruta de implementación activa es cercano a la tercera parte, en el caso de los sujetos Catalaura Barí y Motilón Barí es extremadamente bajo, 1,92% y 3,22% respectivamente, con solo una iniciativa asociada a la estructuración de un proyecto en el pilar 6, *Reactivación económica y producción agropecuaria*.

¹³⁰ OBRAS PDET-ART (50/51, Obras PDET Fase 1, 2 y 3, Obras PDET Cooperación), Proyectos productivos ART (Proyectos de Intervención Territorial – DEAP, Proyectos FAO, Proyectos MADR y Proyectos UNODC) y Estructuraciones ART (Estructuraciones DEAP e infraestructura), Obras por Impuestos y OCAD Paz del Sistema General de Regalías.

Gráfico 3. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Catatumbo por municipio y sujeto étnico de concertación



Fuente: CPEC (2021b).

En general, existe un esfuerzo para la vinculación de iniciativas a gestiones con la política pública tradicional, con la estructuración de proyectos y con la aprobación y realización de proyectos financiados a través de Obras PDET, Obras por Impuestos y recursos de regalías. Sin embargo, se requiere uno mayor para su materialización.

Para ejemplificar los retos que esto implica: en primer lugar, de las 56 iniciativas subregionales, que fueron incluidas en la última fase de la planificación por su impacto positivo para toda la subregión o para varios municipios, 20 tienen una ruta de implementación activa, pero de estas únicamente cuatro están asociadas a un proyecto: tres en el pilar de *Infraestructura y adecuación de tierras*, financiadas a través del OCAD Paz y una del pilar de *Reactivación Económica y producción agropecuaria* ligada a la estructuración de proyectos agrícolas. En segundo lugar, de estas iniciativas subregionales, se seleccionaron diez como estratégicas en la HRU, pero sólo una cuenta con ruta de implementación activa que es precisamente la referida a una estrategia subregional para el desarrollo integral y coordinado del CM en los ocho municipios. Sin embargo, como se mencionó atrás, el único municipio priorizado para desarrollarlo es Sardinata. A esto se suman los retrasos en la adopción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– que en la subregión no son todavía un referente para la articulación de iniciativas con los programas y acciones incluso siendo una subregión prioritaria para el gobierno nacional.

2.2.2. Cómo preservarlos

El Catatumbo cuenta con un acumulado importante para la construcción de paz y desarrollo territorial representado en el PATR. Además, aún con las limitaciones para la participación de comunidades y organizaciones sociales que la ST ha señalado en informes anteriores, la HRU publicada es un instrumento que tiene la potencialidad de guiar una implementación articulada entre los distintos ámbitos territoriales de la institucionalidad. La inclusión de acciones asociadas a iniciativas en los planes de desarrollo del nivel territorial debe ser replicada en los siguientes ejercicios de planeación local y regional.

Es necesario también construir estrategias específicas por municipio para la activación de rutas de implementación de las iniciativas, que tengan en cuenta, tanto las diferencias entre municipios como aquellas entre áreas urbanas, rurales y rurales dispersas, al interior de cada uno. Esto implica, entre otros elementos, que la oferta institucional sectorial, o de los mecanismos de financiación PDET, tenga la suficiente flexibilidad para adaptarse a cada contexto y que los ejercicios de estructuración de proyectos o gestiones respondan a un diálogo entre los actores territoriales, con fuerte presencia comunitaria.

Igualmente, mantener niveles altos de participación y de acceso a la información sobre los avances y dificultades en la implementación de iniciativas en los planes de trabajo, en los resultados de las sesiones institucionales y en las acciones PDET de los planes de aceleración de la ZEII, tanto con los grupos motor como con las comunidades, dará mayor legitimidad al proceso. La revisión y actualización del PATR en 2023, en los términos del Decreto Ley 893 de 2017, es una oportunidad para promover dicha participación. También es necesario en los avances para la materialización de iniciativas, que se aceleren aquellas consideradas estratégicas en la HRU, las subregionales y las que corresponden a los sujetos étnicos de concertación.

2.2.3. Riesgos para la implementación

Un riesgo relevante es que no se alcance el control territorial por parte del Estado, que persistan las disputas territoriales entre grupos armados y que subsistan o aumenten las economías ilegales. Esto puede retrasar la implementación del PDET o causar que, pese a que se implementen algunas iniciativas, no se alcancen los objetivos propuestos en el proceso de planificación. También está el riesgo de que el avance en la implementación de iniciativas acordadas en el PATR, no se corresponda con los avances en las medidas de acceso y formalización de tierras, y aunque se produzca alguna oferta de bienes públicos para la región, no permita una transformación integral del territorio como lo propone el A.F. Es necesario, entonces, definir con claridad las articulaciones territoriales entre diferentes

compromisos tanto de la RRI como de otros puntos del Acuerdo, de manera que no se ponga en peligro la implementación integral que exige el A.F. Esto va ligado también al riesgo de que en la implementación de las iniciativas no se desarrolle una estrategia diferenciada para cada municipio y no se aprovechen, en consecuencia, sus potencialidades específicas.

El segundo riesgo está en que no se promueva la participación adecuada de comunidades y organizaciones ni su acceso a la información, así como su diálogo constante con las entidades públicas. Esto es central tanto en la implementación de iniciativas, en los planes de trabajo y en todos los procesos de revisión y actualización del PATR para sostener la legitimidad del proceso PDET, pero también para promover las capacidades de las comunidades locales para resolver conflictos.

3. Subregión Pacífico Medio

3.1. Compromiso: Conformación del Fondo de Tierras y formalización de la propiedad rural

3.1.1. Logro y relevancia

Como se señaló anteriormente, desde la firma del acuerdo se identifican como logros parciales: la conformación del Fondo de Tierras y la expedición de normas para la formalización masiva de la propiedad. Además, se inició el desarrollo del CM y de los POSPR. De desarrollarse estos compromisos de forma articulada con otros aspectos de la RRI se podría avanzar en el largo plazo en la transformación de los territorios rurales en esta subregión. Esta ST ha identificado diversos grados de cumplimiento de los compromisos en los distintos territorios en los cuales realiza su verificación.

La subregión de Pacífico Medio está conformada por los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí en el departamento del Cauca, además comprende la zona rural del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca. Esta una región de vasta extensión, pues concentra según el Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2014) un área total de 1.425.028 hectáreas, de las cuales el 78,3% corresponde a territorios étnicos. Por su ubicación geográfica tiene un alto porcentaje de bosques naturales (73,7%) y solo 21,6% está dedicado a actividades agropecuarias, con un uso predominante de pastos.

De acuerdo con la información de que dispone esta ST, la implementación del A.F. en materia de acceso a tierras y formalización hasta ahora ha iniciado, como se deduce de los siguientes hechos: solamente han ingresado tres predios con 206

hectáreas al Fondo de tierras en Buenaventura (0,01% del área de la subregión). Otras formas de acceso, como los subsidios y adjudicación de baldíos no han tenido ninguna acción durante el período posterior a la firma (CPEC, 2021b).

En cuanto a los territorios étnicos, la ANT reporta un proceso de titulación colectiva para comunidades negras en Buenaventura, en el 2018, con un total de 2.249 ha; único avance en materia de titulación de tierras en un territorio mayoritariamente étnico.

Por otra parte, la ANT reportó a esta ST la actualización del catastro urbano, más no del rural, en el municipio de Guapi en 2019 y ninguno de los otros tres municipios hace parte de los 143 municipios priorizados para la realización del CM.

En cuanto a los procesos de formalización, la ST no registra ningún avance en la subregión que contribuya a la transformación del territorio. Tampoco se encuentra priorizado para el desarrollo de los POSPR ninguno de los municipios del Pacífico Medio y en el RESO, registro creado por el Decreto Ley 902 de 2017 como instrumento de focalización de beneficiarios de la reforma rural, solamente se encuentra registrada una mujer en Buenaventura.

Otra forma de ver el avance en el acceso a tierras es el análisis de las iniciativas incluidas en el PATR. De las 46 iniciativas incluidas en dichos instrumentos, en el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 13 tienen una ruta de implementación definida, pero ninguna de estas tiene un proyecto de inversión identificado que aporte a su desarrollo¹³¹. La característica de las iniciativas de este pilar en la subregión es que son en gran medida propias étnicas (23) o común étnicas (19). De las primeras se destacan las relacionadas con los procesos de adjudicación, ampliación, constitución, titulación y protección de territorios étnicos, así como las que tienen que ver con aspectos ambientales y de regulación del uso de recursos forestales o mineros que responden a la presencia de afectaciones al territorio. Para la ST, en esta subregión el bajo nivel de desarrollo de las iniciativas del PATR no ha contribuido, hasta ahora, a resolver los problemas de acceso y formalización de las tierras en la subregión e incluso las 13 que tienen una ruta de implementación definida no cuentan con un proyecto de inversión asociado que garantice su puesta en marcha en un futuro cercano.

3.1.2. Cómo preservarlo

¹³¹ En la medida en que la HRU de esta subregión no ha sido expedida, no se hace referencia a iniciativas detonantes o dinamizadoras.

A juicio de la ST, los avances en esta subregión para garantizar un mayor acceso y la formalización de tierras son muy parciales y no se ha puesto en marcha el conjunto de instrumentos creados por el A.F., por lo cual si se quiere cumplir con el A.F., se debe acelerar el cumplimiento de los compromisos. Con las cifras reportadas por las autoridades de tierras, la ST puede afirmar que no se ha iniciado el proceso de transformación regional en materia de acceso y formalización de tierras en la subregión.

En consecuencia, es necesario un gran esfuerzo para que la Reforma Rural Integral llegue a la subregión. Acelerar el estudio de las solicitudes concernientes a los territorios étnicos es un primer paso en esa dirección. Iniciar la implementación de instrumentos como el CM y los POSPR contribuirían a aclarar la situación de la tierra en la subregión, con un esfuerzo especial por identificar los traslapes con zonas de reserva ambiental y por fortalecer mecanismos interétnicos para la resolución pacífica de posibles conflictos en el territorio.

3.1.3. Riesgos para la implementación

Al verificar los casi inexistentes avances en acceso a tierras para las comunidades rurales afrodescendientes e indígenas con poca tierra o con tierra insuficiente, se afectarán objetivos señalados por las propias comunidades en su PATR de armonización del ordenamiento territorial, de establecimiento de acuerdos sobre uso sostenible del suelo y de la protección de ecosistemas y cuencas hídricas de la región. Adicionalmente, en un territorio históricamente marginado y con altos niveles de pobreza, los pocos avances no permiten establecer un sendero de mejoramiento de la calidad de vida de la población y por el contrario pueden contribuir a ampliar las brechas existentes entre territorios en vez de contribuir a un desarrollo más convergente.

3.2. Compromiso: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

3.2.1. Logro y relevancia

En febrero de 2019 se firmó el PATR para esta subregión, el cual incluye 629 iniciativas que, tratándose de un PDET fundamentalmente étnico, incorporan una perspectiva de desarrollo territorial asociado a la eliminación del racismo y la discriminación, al reconocimiento de los saberes y valores culturales y la garantía de los derechos al gobierno propio, la consulta previa y el territorio (STCVI, 2020, p. 296). En contravía a esa perspectiva, organizaciones sociales han manifestado que, a casi cinco años de la firma del A.F., es nula la articulación del PDET con los planes de vida y etnodesarrollo y que se sigue reproduciendo un modelo de desarrollo contrario a las cosmovisiones de los pueblos que habitan este territorio, a la par de que no existen avances sustantivos en la materialización de las iniciativas (CONPA, 2021). Esto con el agravante que el mayor riesgo de ataques, amenazas y estigmatización que sufren líderes, lideresas y comunidades es consecuencia de su labor de defensa de derechos territoriales que, precisamente, son la base del PATR (Líder 8 PM, 2021; SRC 3 PM, 2021; y SRC 4 PM, 2021).

Para varias de las organizaciones con las que esta ST ha dialogado, el proceso de planificación permitió la participación en distintos niveles territoriales y entre distintas comunidades; no obstante, después de la firma del PATR, cambió por completo esta dinámica, por ejemplo, alrededor de la priorización y estructuración de proyectos. Tampoco, a juicio de líderes entrevistados por la ST, hay grandes avances en la conformación del Mecanismo Especial de Consulta –MEC– (SRC 3 PM, 2021): a agosto de 2021, de acuerdo con la CPEC (2021a, p. 53), no se había conformado esta instancia, pero se había avanzado en el proceso de devolución de información y retroalimentación de su protocolo con autoridades étnicas de López de Micay, Guapi y Timbiquí. A ello se suma, como lo señaló la ST en su Noveno informe (STCVI, 2021b, p. 366) que persiste la dependencia administrativa de esta subregión del PDET de Alto Patía–Norte del Cauca que, a juicio de las comunidades, además de dificultar el seguimiento, la veeduría social y la interlocución, potencialmente podría desconocer las particularidades socioculturales de la región en la implementación.

Esta es una de las subregiones que presenta menos avances en el proceso de construcción de la HRU, el cual se encuentra en una fase de diálogos preparatorios¹³² y se planea que al finalizar el año se haya concluido la validación territorial, para su posterior publicación (CPEC, 2021b, pp. 4-5). De acuerdo con el

¹³² Junto con Alto Patía–Norte del Cauca y Sierra Nevada–Perijá–Zona Bananera.

gobierno nacional, los cuatro municipios cuentan con una oficina PDET para la gerencia de proyectos (CPEC, 2021a, p. 87); 287 iniciativas se asociaron a acciones y proyectos de los planes de desarrollo territoriales municipales y departamentales (CPEC, 2021a, pp. 41-42). La subregión es la más atrasada en el desarrollo de obras y aprobación de proyectos a través de los mecanismos principales de financiación de los PDET: hasta junio 30 de 2021, no existían Obras PDET ni Obras por Impuestos y no existían tampoco proyectos del OCAD Paz específicos a esta zona. En este sentido, las alcaldías de Timbiquí y López de Micay han llamado la atención por las dificultades para acceder a los recursos de regalías pese a la estructuración de proyectos (El Espectador, 5 de agosto de 2021).

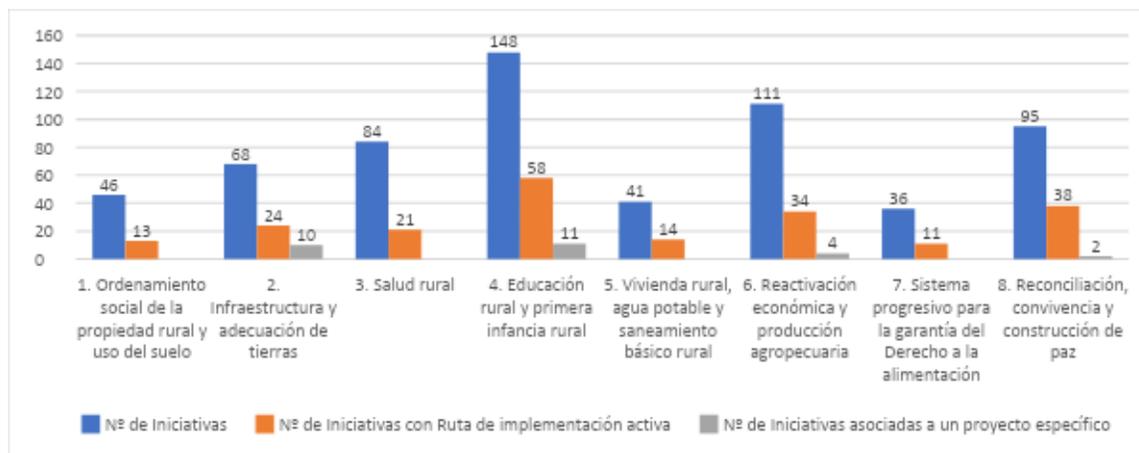
De acuerdo con la información oficial, hasta el 9 de agosto de 2021, de las 629 iniciativas, 213 (33,86%) contaban con ruta de implementación activa. De estas con gestiones y acciones para su concreción, 27 (12,67%) estaban vinculadas con proyectos, desarrollados o por desarrollar, con las fuentes movilizadoras PDET o con procesos de estructuración de proyectos¹³³ (CPEC, 2021b). Los datos reflejan que es el Pilar 3, *Salud rural*, el que tiene menor número de iniciativas con ruta de implementación activa y que, junto con el pilar 7, *Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la Alimentación*, y el pilar 1, *Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*, no cuentan con iniciativas asociadas a proyectos específicos. Situación paradójica y preocupante dados los elevados niveles de pobreza en esta subregión¹³⁴.

¹³³ OBRAS PDET-ART (50/51, Obras PDET Fase 1, 2 y 3, Obras PDET Cooperación), Proyectos productivos ART (Proyectos de Intervención Territorial – DEAP, Proyectos FAO, Proyectos MADR y Proyectos UNODC) y Estructuraciones ART (Estructuraciones DEAP e infraestructura), Obras por Impuestos y OCAD Paz del Sistema General de Regalías.

¹³⁴ Tal situación se ilustra con los cálculos de pobreza multidimensional del DANE-Censo de 2018, en la zona rural de los cuatro municipios: López de Micay, 84,9%; Timbiquí, 77,2%, Guapi, 79,9% y Buenaventura 67,4%.

<https://dane.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/cbcedc7094524f4191eb82ba44e4f4d2>

Gráfico 4. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Pacífico Medio por pilar

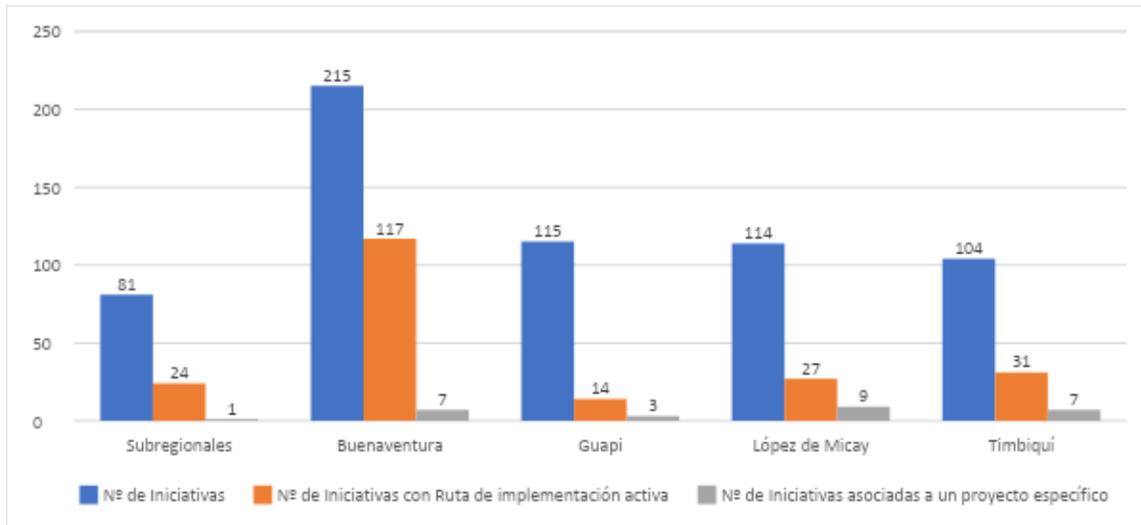


Fuente: CPEC (2021b).

A nivel municipal existe un gran desbalance entre las iniciativas con ruta de implementación activa. Mientras que en Buenaventura más de la mitad de estas tiene alguna gestión (54,41%), las subregionales y las de Guapi, López de Micay y Timbiquí, no alcanzan la tercera parte, siendo particularmente bajo para Guapi (12,17%). Respecto de las subregionales, consideradas de importancia por el impacto positivo que tienen para varios municipios o toda la zona, se destaca que 24 (29,62%) cuentan con ruta de implementación activa, no obstante, en su mayoría son iniciativas que implican esfuerzos de mediano y largo aliento para su concreción, por ejemplo, el desarrollo de políticas públicas de la oferta tradicional del Estado con aceptabilidad cultural, en materia de salud y educación, otras referidas al fortalecimiento de las organizaciones étnico-territoriales y otras que involucran cambios relevantes en la política pública más allá de la estructuración de proyectos como la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993¹³⁵ que es una histórica demanda de las comunidades afrocolombianas.

¹³⁵ La Ley 70 de 1993 “tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana” (Artículo 1º).

Gráfico 5. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Pacífico Medio por municipio



Fuente: CPEC (2021b).

3.2.2. Cómo preservarlo

Los avances que se realicen en esta subregión deben preservar la particularidad de este PDET, esto es, su construcción un grupo representativo de organizaciones y pueblos étnicos, lo cual implica una serie de retos alrededor de la implementación con garantía reforzada de participación y aplicación de las salvaguardas étnicas. En este sentido, es crucial que se avance en la consolidación del MEC y que éste, junto con los grupos motor, participe activamente del proceso de construcción de la HRU y demás acciones de priorización y estructuración de proyectos. Otra acción relevante y necesaria es tener una oficina autónoma para la zona, que no dependa del PDET Alto Patía–Norte del Cauca, que permita a los actores del territorio tener una interlocución directa.

Sin duda, la aceleración de los proyectos es indispensable y para ello el acompañamiento técnico a las alcaldías es un factor que puede hacer la diferencia para que puedan acceder a los recursos del nivel nacional y a los recursos del OCAD Paz. Estos proyectos y en general las gestiones de las iniciativas que se corresponden con el desarrollo de políticas públicas sociales tradicionales y aquellas que se materialicen a través de los PNRRi deberían garantizar el enfoque diferencial y la aceptabilidad cultural. Por último, la sostenibilidad del PDET también depende de que se tengan resultados positivos en materia de acceso y formalización de territorios colectivos.

3.2.3. Riesgos para la implementación

Los riesgos en general, así como para las otras subregiones PDET, están en que no se logre una implementación de las iniciativas de forma articulada con otras medidas de la RRI referidas al acceso y formalización de tierras y a las medidas derivadas de los PNRRRI. Además, aun teniendo en cuenta que es una de las últimas HRU que será finalizada, existe el riesgo de que, como en otras regiones, la participación social en su construcción sea limitada. A su vez, que subsista el desbalance entre los distintos municipios o entre pilares para la materialización de las iniciativas. Estos riesgos comunes a casi todas las subregiones encuentran, en todo caso, en esta subregión tres particulares: (i) que siga siendo la más rezagada en materia de inversiones y con ello no se alcance el desarrollo territorial que se pretende con el PDET y que en el PATR tiene una ruta de acción; (ii) que se pierda la oportunidad que ofrece el Acuerdo, en particular las estrategias territoriales, para ampliar las oportunidades y cerrar brechas al interior y con otras regiones y (iii) que se avance en la concreción de iniciativas sin fortalecer los derechos territoriales de los pueblos étnicos.

4. Subregión de Sur de Córdoba

4.1. Compromiso: Conformación del Fondo de Tierras y formalización de la propiedad rural

4.1.1. Logro y relevancia

En los territorios, la conformación del Fondo de Tierras y la creación de instrumentos para posibilitar procesos masivos de formalización de tierra a cinco años de la implementación del A.F. se espera que sea en el mediano y largo plazo un cambio en la tenencia y la distribución de la tierra y en un incremento de la seguridad jurídica.

La subregión del Sur de Córdoba, conformada por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, tiene un área total de 863.632,9 hectáreas, de las cuales el 17,5% corresponde a territorios étnicos (DANE, 2014). Sus dos principales usos son los bosques con 50,6% y el área agropecuaria con 46,5%. Dedicó un 10,8% a fines específicamente agrícolas, porcentaje mayor a la del conjunto del país que dedica un 7,6% del área total a usos agrícolas, lo cual señala una mayor vocación agrícola del territorio. El tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria es de 107,7 hectáreas en los territorios no étnicos, más de tres veces el tamaño del promedio nacional (33,8 ha).

De acuerdo con la información que dispone esta ST, los avances en el acceso a tierras son bajos en materia de ingresos al Fondo de Tierras: solo en Tierralta aparece un predio en el Fondo con 4 ha de extensión (CPEC, 2021b). Otras formas de acceso, como los subsidios integrales de tierra están presentes en 3 municipios (Montelíbano, San José de Uré y Tierralta), con un total de cinco subsidios y una extensión de 161 ha, otorgados entre 2016 y 2021.

En cuanto a la adjudicación de baldíos a personas naturales el avance es mayor. Durante el período, en el conjunto de la subregión, se han entregado 71 títulos para un total de 774 ha. (CPEC, 2021b), esto es el 0,09% del área total de la subregión y el 0,18% del área destinada a los usos agropecuarios. Sobresale la constitución del resguardo de San José de Uré en 2021, con una extensión de 494,76 ha para 81 familias.

La ST no encontró avances en la actualización del CM; ninguno de los municipios de la subregión realizó la actualización catastral entre 2016 y 2021 y ninguno de los municipios se encuentra priorizado para la realización de este.

En cuanto a los procesos de formalización, la ST registra como avance la aprobación de POSPR en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia. Esta es una buena base para avanzar en los procesos de formalización, sin que a la fecha se informe de ningún predio privado formalizado en la subregión. La inscripción al RESO, instrumento de focalización de beneficiarios de la reforma rural, es muy baja, pero superior al de las otras dos subregiones incluidas en este informe: 107 personas registradas (54,2% de ellas mujeres) entre 2018 y julio de 2021.

El avance en el acceso a tierras puede ser valorado también a través de las iniciativas del pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo en el PATR de la subregión. De las 143 iniciativas en este pilar incluidas en dichos instrumentos, 42 tienen una ruta de implementación definida, seis de ellas¹³⁶ incluidas como detonantes y dinamizadoras en la HRU¹³⁷. Ninguna de estas iniciativas tiene un proyecto de inversión identificado que aporte a su desarrollo.

¹³⁶ Entre ellas se destacan iniciativas que buscan el Acceso al Fondo de Tierras, y la formalización de pequeña y mediana propiedad, así como otras relacionadas con la necesaria concertación con autoridades ambientales para la ordenación de territorios.

¹³⁷ Las otras 13 iniciativas incluidas como detonantes en la HRU no tienen definida ruta de implementación ni están asociadas a un proyecto para su desarrollo

4.1.2. Cómo preservarlo

Para la ST, el compromiso de incrementar el acceso y la formalización de tierras, en la subregión se ha iniciado en forma lenta siendo el logro más importante la aprobación de los POSPR en cuatro de los cinco municipios. Para un mayor avance, además de buscar la inclusión de tierras de la subregión en el Fondo de Tierras, hay que implementar los POSPR como base para la formalización, los cuales pueden contribuir, por ejemplo, en el compromiso establecido en la HRU de implementar estrategias dirigidas a resolver las disputas por la tierra para promover el aprovechamiento adecuado de las unidades productivas (ART, 2021a, p. 37).

Igualmente, avanzar en el desarrollo de las iniciativas PDET del pilar de *Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*, especialmente de aquellas que la Hoja de Ruta Única definió como detonantes o dinamizadoras, tanto las que hoy cuentan con una ruta definida pero sin proyecto asociado, como aquellas para las que es necesario definirla. Esto teniendo en cuenta que para las comunidades participantes del proceso de planificación PDET, sus principales demandas sobre tierras están incorporadas en el PATR y demandan su implementación (Líder 13 SC, 2021).

4.1.3. Riesgos para la implementación

Como en las subregiones de Catatumbo y de Pacífico Medio, la implementación de las medidas de acceso y formalización de las tierras rurales es muy baja, de forma que no constituye, hasta ahora, un logro y por lo menos retrasa la transformación territorial, que tiene como base la RRI. Al verificar los avances en este territorio, la ST encuentra que, pese a algunos avances, aún no se han creado las condiciones para una reforma rural transformadora, aunque ya ha transcurrido casi un quinquenio desde la firma del A.F. De manera que, si no se avanza de forma acelerada en el cumplimiento de los compromisos de acceso a la tierra, se verán truncadas las posibilidades de una transformación pacífica del mismo en el territorio, más aún cuando ya ha transcurrido el 41,6% del tiempo previsto para los compromisos relacionados con acceso y formalización de tierras (A.F. 1) y la mitad del tiempo de vigencia de los PDET (Art. 1º Decreto Ley 893 de 2017).

4.2. Compromiso: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

4.2.1. Logro y relevancia

A finales de agosto de 2018 finalizó la etapa participativa de planificación en el PDET Sur de Córdoba. Las 1.222 iniciativas expresan demandas sobre acceso y formalización de tierras, resolución de conflictos socioambientales, garantía de

derechos sociales y promoción de la producción agropecuaria, correspondientes con las medidas de la RRI (ART, 2018b). El PATR es actualmente el principal instrumento para el desarrollo territorial de la subregión con la potencialidad para articular distintos actores, políticas públicas y programas. Sus municipios, excepto Valencia, hacen parte junto con otros 11 del Bajo Cauca, de una de las ZEII, estrategia que algunas organizaciones sociales rechazan por su componente militar, pese a que incluye otro tipo de acciones, incluso iniciativas del PDET (Líder 10 SC, 2021). En la subregión se construyó la HRU y en este proceso se definieron 146 iniciativas como estratégicas, siendo los pilares con mayor representación el de *Reactivación económica y producción agropecuaria* y el de *Infraestructura y adecuación de tierras*, mientras que *Salud rural*, *Sistema Progresivo de garantía del derecho a la alimentación* y *Reconciliación, convivencia y construcción de paz*, son los que tienen un menor número. Este último con gran pertinencia dado que desde la firma del A.F. en la subregión se ha recrudecido la violencia con fuertes afectaciones en la población.

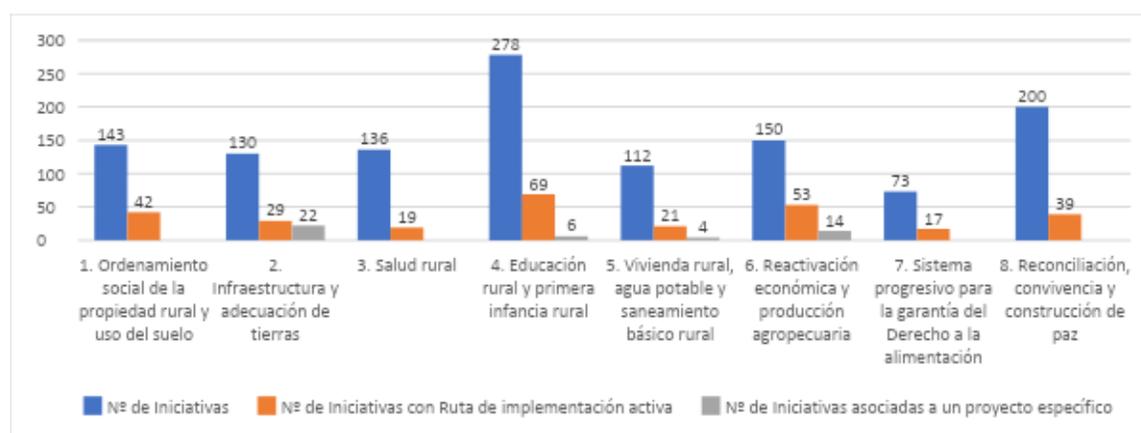
La ST en su Noveno informe, a partir de entrevistas con organizaciones sociales reportó que no existió una estrategia que involucrara a todos los grupos motor en su construcción y en la fase de validación territorial de la HRU existieron pocas oportunidades de incluir iniciativas distintas a las previamente identificadas por la institucionalidad como estratégicas, particularmente las de tipo subregional (STCVI, 2021b, pp. 360-361).

En el proceso de inclusión del PATR en la política pública local y departamental en 2020, se asoció un número importante de iniciativas (571) a acciones de los planes de desarrollo del nivel territorial (CPEC, 2021a, p. 41-42). Para la subregión se ha desarrollado un grupo de obras y aprobación de proyectos por medio de los mecanismos principales de financiación de los PDET: hasta junio 30 de 2021, se habían realizado 23 obras PDET, una Obra por Impuestos y 23 proyectos del OCAD Paz por un valor total de \$273.135 miles de millones de pesos.

La aprobación de la HRU es un logro relevante. No obstante, como en el Catatumbo, todavía no se constituye en un instrumento integrado a los planes de trabajo: en este caso de las iniciativas estratégicas solo el 3,8% está incluido en los planes de trabajo del 2020 y 2021 (PGN, 2021, pp. 102-103). Como se señaló anteriormente para el Catatumbo, hasta ahora la HRU no ha sido un factor diferenciador para una mayor priorización de iniciativas, ni para una mayor focalización de recursos (CGR, 2021, p. 276) y de acuerdo con diálogos sostenidos por la ST en la subregión con líderes y lideresas de organizaciones de base, la HRU no está siendo un instrumento relevante ni guía de la implementación del PDET.

De acuerdo con la información entregada a esta ST, hasta el 9 de agosto de 2021, de las 1.222 iniciativas del PATR un 23,64% (289) tienen una ruta de implementación activa, de las cuales un 15,91% (46) estaban asociadas a un proyecto específico, desarrollado o por desarrollar, referido a las fuentes movilizadoras PDET o a procesos de estructuración de proyectos¹³⁸ (CPEC, 2021b). Los datos muestran que es el pilar 4, *Educación y rural y primera infancia rural* el que tiene el mayor número de iniciativas con ruta de gestión activa (24,82%), en el otro extremo se encuentran *Salud rural* (13,97%) y *Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural* (18,75).

Gráfico 6. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Sur de Córdoba por pilar

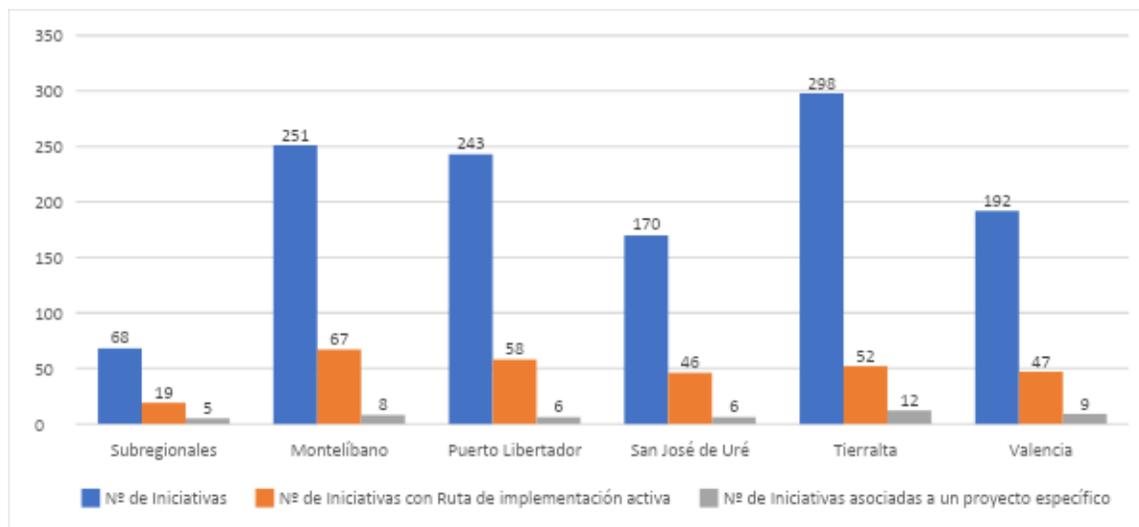


Fuente: CPEC (2021b).

A nivel municipal, en cuanto a la ruta de gestión activa, las iniciativas oscilan entre el 17,44% en Tierralta y el 26,69% en Montelíbano, siendo todavía porcentajes bajos. Las iniciativas del nivel subregional tampoco hacen la diferencia (27,94%) en este aspecto y es probable que el cumplimiento de algunas se alargue en el tiempo pues implican acciones de política pública que en el nivel nacional no tienen grandes avances: por ejemplo, la constitución de la Zona de Reserva Campesina o la adecuación del Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural –SISPI–.

¹³⁸ OBRAS PDET-ART (50/51, Obras PDET Fase 1, 2 y 3, Obras PDET Cooperación), Proyectos productivos ART (Proyectos de Intervención Territorial – DEAP, Proyectos FAO, Proyectos MADR y Proyectos UNODC) y Estructuraciones ART (Estructuraciones DEAP e infraestructura), Obras por Impuestos y OCAD Paz del Sistema General de Regalías.

Gráfico 7. Iniciativas con ruta de implementación activa y asociadas a proyectos específicos en Pacífico Medio por municipio



Fuente: CPEC (2021b).

4.2.2. Cómo preservarlos

El Sur de Córdoba, como todas las subregiones PDET, cuenta con un PATR que es un instrumento relevante para la construcción de paz y desarrollo territorial. Su construcción participativa le otorga legitimidad y la suma de las iniciativas es una guía relevante para el diseño e implementación de políticas públicas para las áreas rurales, con las particularidades propias de este territorio.

Con el ánimo de preservar esto es necesario que el PATR se siga viendo reflejado en los planes de desarrollo del nivel territorial en los siguientes ejercicios de planeación, así como continuar de forma decidida en el fortalecimiento de la institucionalidad local más allá de la gerencia y estructuración de proyectos, promoviendo mayores capacidades para responder a las demandas sociales y para el desarrollo de los enfoques étnico, reparador y de género establecidos en el A.F. Esto se complementa con el desarrollo de estrategias específicas por municipios para la activación de rutas de implementación de las iniciativas que partan de las diferencias entre municipios como entre distintas áreas de los mismos, lo que implica -a su vez- que tanto la oferta institucional sectorial o los mecanismos de financiación PDET sean flexibles para adaptarse a cada contexto.

De la misma forma, es indispensable recuperar la alta participación del proceso de planificación en todo el curso de la implementación PDET. En esto, la oportunidad de revisión y actualización del PATR, a los cinco años de su firma, es un escenario central. En el entretanto, se debería promover el acceso a la información y la

participación en los planes de trabajo, la materialización de las iniciativas priorizadas, el conocimiento de razones para que otras no avancen, las estrategias tomadas para adelantarlas y los resultados de la aceleración PDET de la ZEII. Igualmente, se requiere activar las gestiones y proyectos alrededor de las iniciativas estratégicas de la HRU y las del nivel subregional del PATR.

4.2.3. Riesgos para la implementación

La persistencia del conflicto con las disputas territoriales de actores armados y la violación de Derechos Humanos a comunidades que, en los últimos años, han tenido graves crisis humanitarias -como el desplazamiento masivo-, es un riesgo importante para la construcción de paz territorial: de acuerdo con la información de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA– (2021), las mayores preocupaciones para todo el departamento son el desplazamiento forzado individual y masivo, el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados, las restricciones a la movilidad y al acceso a bienes y servicios, las amenazas individuales y colectivas, los homicidios selectivos, las masacres y las víctimas por accidentes con artefactos explosivos. Esta situación no permite que las comunidades participen adecuadamente, hace difícil la implementación de iniciativas de forma articulada y puede frenar procesos de largo aliento de desarrollo territorial, por ejemplo, de tipo económico y social, por la permanencia de economías ilegales y la vinculación laboral a ellas de parte de la población.

384

Igualmente, como para todas las subregiones PDET, otro riesgo importante está en que no se alcance una implementación de las iniciativas de forma articulada con otras medidas de la RRI referidas al acceso y formalización de tierras y a las medidas derivadas de los PNRRI. También existe el peligro de que se desarrollen estrategias homogéneas para los municipios y sus distintas áreas, sin que se tengan en cuenta las particularidades poblacionales y geográficas de la subregión. Finalmente, otro riesgo radica en que no se logre una participación adecuada de comunidades y organizaciones y no se promueva su acceso a la información y su interlocución con las entidades públicas, lo que puede afectar la legitimidad del proceso PDET y afectar la confianza en las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2018). *Plan de Acción para la Transformación Regional. Subregión Catatumbo.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión del Catatumbo.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021a). *Documento final Hoja de Ruta. Subregión del Catatumbo.*
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021b). *Obras PDET. Plataforma de visualización de datos de Obras PDET* (Consulta 10 de agosto de 2021). Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoicmY2NWZINWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyliwidCI6IjhmZDEwMTNILTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTEZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOiR9>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2021c). *Obras por Impuestos* (Consulta 10 de agosto de 2021). Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos/resultados_oxi
- Agencia Nacional de Tierras –ANT- (2021). *Observatorio de Tierras Rurales.* (Consulta 3 de agosto de 2021). Recuperado de: <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/Index>
- Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA (28 de febrero de 2021). *Comunicado público. ¡Cumplimiento del capítulo étnico ya!*. Recuperado de: <https://convergenciagnoa.org/comunicado-publico-conpa/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2021a). *Informe de resultados de Paz con Legalidad. Agosto 2018 – Agosto 2021. 36 meses.*
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2021b). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del 13 de agosto de 2021.*
- Contraloría General de la República –CGR– (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.* Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seg+uimiento+politic+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2014). *Uso, cobertura y tenencia del suelo. 3^{er} Censo Nacional Agropecuario.* Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Usodel-suelo/1-Presentacion.pdf>

El Espectador (5 de agosto de 2021). *“Nuestro cuello de botella para el Ocad-Paz es Planeación Nacional”*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/nuestro-cuello-de-botella-para-el-ocad-paz-es-planeacion-nacional/>

Líder 8 PM. Entrevista a lideresa comunitaria. (STCVI, entrevistador).

Líder 10 SC. Entrevista a miembro de organización de derechos humanos. (STCVI, entrevistador).

Líder 13 SC. Entrevista a miembro de organización campesina. (STCVI, entrevistador).

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA– (2021). *Briefing Departamental, Córdoba | Enero - Julio 2021*. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-c-rdoba-enero-julio-2021>

Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD PAZ– (2021). *Acta sesión N° 52*. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bZl4QjzQl2s%3d&tabid=453>

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

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP-CERAC. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

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. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

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. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

SRC 3 PM. Entrevista a miembro de sujeto de reparación colectiva. (STCVI, entrevistador).

SRC 4 PM. Entrevista a miembro de sujeto de reparación colectiva. (STCVI, entrevistador).

INFORME TERRITORIAL PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. Introducción

En concordancia con el informe general, este análisis busca identificar cuáles han sido los logros en la implementación a nivel territorial, su relevancia y los riesgos latentes por los que atraviesa la apertura democrática en cada una de las tres subregiones PDET seleccionadas.

Para este décimo informe la ST identificó como prioridades dos temas estratégicos: (i) analizar en qué estado se encuentran las garantías de seguridad para el ejercicio de la política en los tres territorios seleccionados y en qué medida la persistencia de la violencia pone en riesgo la implementación del A.F. y la construcción de la paz territorial; (ii) analizar cómo ha sido el desarrollo de los mecanismos democráticos de participación ciudadana, en especial de las garantías para la reconciliación, convivencia y tolerancia y la no estigmatización en los territorios, a través de la creación y puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPRC– y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–.

Despierta especial interés la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, lo cual es un logro a nivel nacional ya que permite una representación política con “enfoque territorial” al permitir la participación electoral de los habitantes de las 16 circunscripciones, la mayoría de los cuales son víctimas del conflicto armado y pueden recuperar el ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales para aportar en el proceso de construcción de paz (Trejos & Badillo, mayo 27 de 2021). Para la pertinencia de este informe mencionar que para las tres regiones: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio, le corresponde una circunscripción, la 14, 4 y 9 respectivamente. No obstante, este informe no desarrolla este tema, teniendo en cuenta que si bien, esto es un logro a nivel nacional con implicaciones territoriales, aún está pendiente de reglamentación y es muy reciente para ser evaluado; sin embargo, se resaltan algunos de los desafíos que se identifican desde ya para su implementación.

2. Subregión Sur de Córdoba

2.1. Compromiso: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la participación política

El A.F. reconoce que la participación política de las diferentes visiones de la sociedad es condición necesaria para la consolidación de la paz. Por ello, con el fin

de brindar garantías para el ejercicio de la participación política y de generar un clima de reconciliación, define la puesta en marcha del SISEP.

2.1.1. Logros y relevancia

Al igual que en el informe general y en concordancia con él, la ST no identifica logros significativos en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la participación política, a pesar de que el SISEP se reglamentó con el decreto 895 de 2018. En el caso del Sur de Córdoba las condiciones de inseguridad han sido uno de los principales obstáculos para la apertura democrática.

Desde la firma del A.F. esta subregión, históricamente atravesada por la concentración de tierras, rutas estratégicas, economías ilícitas y grupos armados, ha padecido la confrontación entre el Clan del Golfo, los Caparrapos, las disidencias del frente 18 de las Farc y la Fuerza Pública (Trejos & Sarmiento, 2020). Dicho contexto ha generado hechos de desplazamiento forzado, masacres y la ocurrencia de varios casos de homicidios a líderes, lideresas y defensores de derechos humanos¹³⁹.

Las medidas de seguridad tomadas por el Gobierno Nacional no han logrado generar condiciones y garantizar el ejercicio de la participación política. La militarización como principal hoja de ruta y las acciones cívico-militares han dejado a la población en medio del conflicto. A pesar de la emisión de Alertas Tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, se señala desarticulación entre las instituciones competentes para atender las inminencias de riesgo (funcionario 1 SC, 2021) y aunque la Unidad Nacional de Protección ha asignado escoltas y entregado, teléfonos, chalecos, entre otros, los liderazgos sociales han mencionado en varias ocasiones la insuficiencia de estas medidas. En este punto es importante resaltar que, hasta la fecha, no se han identificado avances significativos en medidas de protección colectivas y en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

2.1.2. Cómo avanzar de manera efectiva

La ST considera de especial urgencia que el Gobierno Nacional avance en la implementación integral de todas las instancias del SISEP y que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad retome sesiones; de igual forma se requiere mayor dinamismo en el componente de respuesta rápida a las Alertas Tempranas de la CIPRAT, lo cual implica mayor coordinación por parte del Ministerio de Interior

¹³⁹ Según datos de Indepaz entre enero de 2020 y agosto de 2021 se han presentado 16 casos.

en la articulación interinstitucional de las entidades locales y nacionales. Igualmente, avanzar en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios representa una oportunidad para la elaboración de una hoja de ruta de protección colectiva.

2.1.3. Riesgos para la implementación

Como se ha señalado en varias ocasiones, la falta de garantías de seguridad pone en riesgo la credibilidad en las instituciones y en el Acuerdo, haciendo más difícil la consolidación de la paz. Para esta región se ha alertado sobre la posible injerencia de actores armados en las elecciones del próximo año (Académico 1 SC, 2021; Líder 2 SC, 2021), esto plantea un riesgo para la participación civil en las urnas y para la apertura democrática. De igual forma, el control territorial de los grupos armados en esta región alerta sobre la necesidad de avanzar en materia de garantías de seguridad, con el fin de garantizar la participación en las CTEP.

2.2. Compromiso: los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación –CTPRC–

2.2.1. Logros y relevancia

La puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz continúa siendo uno de los principales logros a nivel territorial. Los cinco municipios que conforman esta región PDET ya cuentan con acuerdos municipales para su funcionamiento. De esta manera, en 2020 en Puerto Libertador se reunieron para socializar el marco jurídico que sustenta la creación de los consejos (Decreto Ley 885 de 2017) y también se presentaron a la nueva administración los logros alcanzados hasta el momento, con un cumplimiento de un 93% de las metas trazadas en el Plan de trabajo por los consejeros territoriales. Tras esto continúa la implementación del Plan Estratégico para que el plan de acción sea armónico con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo, y en las sesiones ha habido una participación activa de varios sectores. No obstante, dada la compleja situación de inseguridad, este ejercicio tiene impactos al visibilizar los liderazgos participantes ante actores armados (ST, 2021).

En esta misma línea, el municipio de Valencia estableció en su plan de desarrollo “Todos por Valencia” 2020-2023 el fortalecimiento y la puesta en marcha del Consejo Territorial de Paz con un proyecto específico dentro del programa de fortalecimiento de la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Alcaldía de Valencia, 2020, p. 173). En Tierralta, el CTPRC se encuentra instalado, no obstante, el secretario técnico ha sido amenazado; aun así, tienen como objetivo reunirse al menos 16 veces hasta el 2024 (Alcaldía de Tierralta, 2020, p. 286-305). Finalmente, para el CTPRC en Montelíbano, su plan de acción estaba previsto para el 2020, no

obstante, hasta la fecha la ST no tiene información sobre su avance pese a que también quedó como objetivo en su Plan de Desarrollo.

2.2.2. Cómo preservarlos

Si bien no todo se ha implementado en este subtema, lo que se ha hecho hasta el momento ha brindado espacios de participación a las comunidades en diferentes niveles para discutir temas de importancia relacionados con la paz, reconciliación y convivencia. De ahí, la importancia de mantener vigente estos logros, en aras de un mayor involucramiento en asuntos públicos y en aras de una mayor apertura democrática especialmente a nivel local.

Para continuar con estos espacios de participación es fundamental que se logre lo siguiente: (i) el continuo apoyo tanto técnico como financiero por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pese a que si bien ha faltado comprender algunas de las dinámicas propias del territorio, ha sido muy importante su asesoría para la construcción de los planes de acción de los diferentes municipios y su articulación con el nivel departamental y nacional; (ii) las administraciones locales necesitan comprender las funciones y alcances que manejan los Consejos Territoriales, en especial porque facilita la asignación de un rubro especial en el presupuesto municipal para no limitarse al apoyo de la OACP y que no le sean asignados funciones distintas a las que quedaron establecidas en el decreto 895 de 2017.

Por lo tanto, es muy importante que logren articular el objetivo de los CTPRC al ordenamiento local, ya sea mediante el mismo plan de desarrollo o en otras políticas locales como el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Si bien aún no es claro cómo puede afectar el espíritu de los Consejos, al estar vinculado a la seguridad ciudadana, en todo caso puede conllevar a subsanar algunas de las limitaciones presupuestales mencionadas previamente y darle una mayor visibilidad y legitimidad frente a la administración municipal.

Sin embargo, es importante que estos espacios no se conviertan en un lugar que exponga a los liderazgos, así como las denuncias que algunos de ellos puedan tener a situaciones específicas, frente a los actores armados. Es importante mantener la confidencialidad de los temas discutidos y brindar garantías de seguridad para que las comunidades puedan participar sin temor alguno de las sesiones del Consejo de Paz.

2.2.3. Riesgos para la implementación

Es importante advertir los riesgos con la continuación de estos espacios de participación ya sea por su funcionamiento limitado en algunos municipios o por las dificultades de desplazamiento asociadas a razones de seguridad y/o distancia. Se

suma a las limitaciones presupuestales a mediano y largo plazo por depender del nivel central en la OACP. El uso de un modelo común en los planes de acción que no hace un diagnóstico de las dinámicas propias presentes en cada uno de los municipios y, por último, la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y el alcance de sus funciones, que dan lugar a que se les asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal o departamental. Lo anterior puede afectar el proceso de fortalecimiento de los procesos de participación de las comunidades, los procesos que buscan fomentar un mayor control social y de veeduría ciudadana e inclusive otros temas como la planeación participativa establecida igualmente en el A.F.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Siguiendo lo analizado en el informe general para este tema, en esta subregión hay varios desafíos para asegurar la participación de las comunidades en las CTEP. Para la subregión del Sur de Córdoba podemos identificar las siguientes: el problema de acceso a puestos de votación (de los cinco municipios de esta Circunscripción, 3 presentan dificultades de acceso a las mesas, 1 con riesgo medio y 2 con alto) lo que representa el 60% de esta circunscripción y, por otro lado, las dificultades en la cedulaación, solo hay un municipio que presenta un riesgo medio en esta materia (MOE, 2021, 17-19).

3. Subregión Pacífico Medio

3.1. Compromiso: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la participación política

El tema de Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo, hace que el SISEP sea una instancia de primer orden con el fin de brindar garantías para el ejercicio de la participación política en los territorios.

3.1.1. Logros y su relevancia

A pesar del avance que representa la reglamentación del SISEP con el decreto 898 de 2018 y de algunas de las instancias que lo componen, esta ST, en concordancia con el informe general, no identifica logros significativos para el Pacífico Medio en garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

Si bien con la firma del A.F. se percibió un ambiente de calma en la región, el lento avance en la implementación de algunas medidas del A.F. y la escasa integración institucional de las zonas dejadas por la antigua guerrilla de las FARC-EP, propició

un clima apto para la persistencia de las dinámicas armadas. Esto ha representado uno de los principales obstáculos para la participación política y la implementación del Acuerdo (SRC 2 PM, 2021; Líder 1PM, 2021, ST, 2021), pues actualmente en la subregión se presentan disputas mediadas por varios actores armados debido a la economía cocalera, las rutas estratégicas, las rentas mineras e intereses políticos y económicos, afectando la movilidad de la población y generando temor.

En los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay hace presencia el ELN, las disidencias de Farc adscritas al Comando Coordinador de Occidente, la Fuerza Pública y se presenta injerencia de grupos al servicio del narcotráfico como los carteles mexicanos denominados Jalisco Nueva Generación y Sinaloa (Defensoría del Pueblo 28 de Julio 2020). En Buenaventura, además del ELN y las disidencias de Farc, hacen presencia los grupos del crimen organizado conocidos como Los Shotas y Los Espartanos (Defensoría del Pueblo 29 de enero 2021).

La persistencia de la violencia en esta subregión ha propiciado el confinamiento y el desplazamiento forzado, lo cual afecta la capacidad de participación de los pobladores (ST,2021) y limita la movilidad, así como la labor de los liderazgos sociales y políticos. En el año 2020 fueron asesinados un total de cuatro liderazgos en la subregión y dos excombatientes; en lo que va del 2021 han sido asesinados dos liderazgos¹⁴⁰.

392

Si bien han venido funcionando la UNP y la CIPRAT, un limitante ha sido la falta de agilidad en las respuestas generadas por el componente de respuesta rápida de la CIPRAT ante las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo (Funcionario 2PM, 2021); y, por otro lado, los pobladores han señalado en varias ocasiones que las medidas de la UNP como botones de pánico, carros blindados, chalecos y teléfonos han sido insuficientes y en ocasiones descontextualizados.

La principal respuesta por parte del Gobierno Nacional, según lo observado en terreno, ha sido el desarrollo de Consejos de Seguridad y el fortalecimiento de la Fuerza Pública. No obstante, a pesar del incremento de la Fuerza Pública los pobladores no han percibido mejoras en las condiciones de seguridad, al contrario, según indican, esto ha generado confrontaciones, dejando a las comunidades en el medio. El caso más reciente fue el de las comunidades negras del Consejo

¹⁴⁰ Indepaz registra en 2020 el asesinato de un lidere y una lideresa afro en el municipio de López de Micay, un líder afro y un excombatiente en Guapi, y un líder afro y un excombatiente en Buenaventura. En lo que va corrido del 2021 la misma organización registró el homicidio de dos líderes, un afro y un sindicalista en Buenaventura.

Comunitario del Río Napí, quienes denunciaron haber quedado en medio de las confrontaciones ocurridas el 26 de agosto entre el Ejército Nacional, la Infantería de Marina y las disidencias de Farc (Cococauca, 2021).

3.1.2. Cómo avanzar de manera efectiva

Para avanzar en materia de garantías de seguridad en esta región, es indispensable la implementación efectiva e integral del SISEP y de sus diferentes instancias. De igual forma, al igual que en las otras dos regiones, se requieren esfuerzos por parte del Ministerio de Interior como institución encargada de la coordinación del componente de respuesta rápida de la CIPRAT y como secretaría técnica de esa misma instancia, para mejorar la capacidad de articulación interinstitucional entre las entidades nacionales y las autoridades locales en la atención a las Alertas Tempranas. De igual manera, es importante avanzar en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios para avanzar en la adopción de medidas integrales de protección.

3.1.3. Riesgos en la implementación

Como se señala en el informe general, las condiciones de inseguridad tienen implicaciones en materia de participación política, garantías de no repetición y reincorporación. La multiplicidad de actores armados en la región del Pacífico Medio, así como la poca capacidad de respuestas que ha tenido el Gobierno Nacional, mina la confianza en la institucionalidad en la democracia y en el A.F. Es primordial el empeño en el fortalecimiento de las medidas de seguridad para esta región, en especial de cara a los comicios del año 2022, pues si no se avanza en materia de garantías de seguridad no se podrá garantizar el desarrollo de unas elecciones transparentes ni garantizar el desarrollo de las CTEP.

Por lo anterior, es imperativa la implementación transversal del SISEP y el funcionamiento activo y articulado de sus instancias, articulando de manera armónica con los programas de seguridad propuestos por el Gobierno Nacional. Además, para este caso, es importante resaltar la necesidad de incorporar en las medidas de seguridad el enfoque étnico, teniendo en cuenta las características demográficas de la región y que la mayoría de las víctimas son líderes y lideresas afro. Aunado a esto, es importante el fortalecimiento de las guardias cimarronas y el desarrollo de estrategias de protección colectiva. Sin la vinculación de las comunidades étnicas, difícilmente se logrará avanzar y consolidar los compromisos en esta materia.

3.2. Compromiso: los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPRC–

3.2.1. Logros y relevancia

En cuanto a los compromisos para promover una mayor participación (2.2.4) se destaca como logro la instalación en marzo de 2020 del Consejo Departamental de Paz, Convivencia y Reconciliación en el Cauca. Sumado a esto, los cuatro municipios que componen esta región ya cuentan con Acuerdo y con Consejo Territorial de Paz. Así, el Concejo Distrital de Buenaventura creó mediante acuerdo 002 de 2019 el CTPRC como órgano asesor y consultivo (Concejo de Buenaventura, 2019).

Se destaca que haya cumplido su rol de asesoramiento al apoyar al Comité de Paz del Distrito frente a la visita de la Comisión de Paz, en febrero de 2021, para discutir la situación de seguridad que tiene el municipio. El resultado fue un documento, presentado al Gobierno Nacional, que busca principalmente: i) acelerar y completar los acuerdos del Paro Cívico de 2017; ii) integrar los planes de seguridad y convivencia del departamento del Valle con los del distrito especial; iii) consolidar e implementar una política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, fortaleciendo el pie de fuerza de la Fuerza Pública y organismos de investigación (CTI y Fiscalía); iv) mesas de trabajo con empresas y sectores económicos para establecer acciones en materia social, empleo y seguridad y, finalmente, desde un enfoque de comercio exterior y de cooperación; v) realizar mesas con las embajadas de países con los que se han firmado TLC para acordar planes de inversión social (Alcaldía de Buenaventura, 16 de febrero 2021).

El fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz por parte del Consejo Nacional de Paz y de la Oficina del Alto Comisionado para Paz ha resultado fundamental para generar dinamismo y subsanar algunas fallas propias de este territorio. A pesar de haberse instalado, los Consejos han sesionado de forma limitada o no lo han hecho durante un tiempo, en parte por la dificultad de acceso a la cabecera municipal en las zonas rurales y por la ausencia de una estrategia de convocatoria a los actores territoriales (ST, 2021; Líder 09, 2021; SRC 4, 2021). No obstante, hay organizaciones como Alianza por la Solidaridad por Colombia que buscan desarrollar capacidades de paz en las comunidades que componen estos municipios apoyando y facilitando capacidades de liderazgo, conciliación y resolución de conflictos, encaminando las diferentes iniciativas que surgen de las comunidades según sus necesidades para apoyar la construcción de paz territorial (Líder 13, 2021).

3.2.2. Cómo preservarlos

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP Esta versión: 23 de octubre de 2021

A pesar de que no todo se ha implementado en este subtema, lo que se ha hecho ha brindado espacios de participación a las comunidades en diferentes niveles para discutir temas de importancia relacionados con la paz, reconciliación y convivencia.

Para continuar con estos espacios de participación es fundamental que se logre lo siguiente: primero, el continuo apoyo tanto técnico como financiero por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pese a que ha faltado comprender algunas de las dinámicas propias del territorio, pero ha sido muy importante la asesoría para la construcción del plan de acción de los diferentes municipios y su articulación con el nivel departamental y nacional.

Segundo, las administraciones locales necesitan comprender las funciones y alcances que manejan los Consejos Territoriales, principalmente porque facilita la asignación de un rubro especial en el presupuesto municipal para no limitarse al apoyo de la OACP y que no le sean asignados funciones distintas a las que quedaron establecidas en el decreto 895 de 2017. Por último, la convocatoria a esta instancia debe alcanzar una representación de los actores territoriales y, en el caso de Pacífico Medio, es primordial la participación de los Consejos Comunitarios, teniendo en cuenta la dificultad en su desplazamiento por estar en zonas alejadas de la cabecera municipal.

3.2.3. Riesgos para la implementación

Si bien los Consejos Territoriales de Paz han buscado convertirse en un órgano asesor de sus respectivas autoridades en la promoción de estrategias para la resolución de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, Paz Territorial y conformación de veedurías, es importante advertir los riesgos en la continuación de estos espacios de participación por su funcionamiento limitado en algunos municipios, por las dificultades de desplazamiento ya sea por razones de seguridad o distancia y limitaciones presupuestales a mediano y largo plazo por depender en gran medida del nivel central en la OACP. Además, es importante tener en cuenta que el uso de un modelo común en los planes de acción de estos espacios no permite un diagnóstico de las dinámicas propias de cada uno de los municipios y, por último, la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y el alcance de sus funciones, que dan lugar a que se les asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Como ya quedó establecido en el informe general para este tema, hay varios desafíos para poder asegurar la participación de las comunidades de los territorios que componen la CTEP. En una mirada territorial para la subregión del Pacífico

Medio se pueden identificar los siguientes: el problema de acceso a puestos de votación con un municipio en riesgo medio, correspondiente al 25% de esta circunscripción. Por otro lado, respecto a las dificultades en la cedulación solo hay un municipio que presenta un riesgo medio en esta materia (MOE, 2021, 17-19).

4. Subregión Catatumbo

El tema de Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del A.F., reconoce la necesidad de polifonías participativas para la superación de la violencia en la política y la consolidación de la paz. Para ello establece la puesta en marcha del SISEP que, bajo un nuevo enfoque de seguridad, busca brindar garantías para el ejercicio de la participación política tanto a nivel electoral cómo social.

4.1. Compromiso: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la participación política

4.1.1. Logros y su relevancia

Al igual que en Sur de Córdoba y Pacífico Medio, la ST no identifica logros significativos en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política a pesar de los desarrollos normativos pues no ha implicado la materialización de mejores condiciones de seguridad en el Catatumbo. Como ha señalado la ST en sus informes previos, en el Catatumbo la persistencia de la violencia y la falta de medidas de seguridad representa uno de los principales obstáculos para la apertura democrática y la consolidación de la paz (Garzón et al, 2020; SRC 1 C, 2021; ST, 2021).

Desde la firma del A.F., esta región atravesada por la injerencia del ELN, el EPL, las disidencias de Farc, los Rastrojos, el Clan del Golfo y, por los intereses de los carteles de Sinaloa y Jalisco, continúa presentándose casos de desplazamiento masivo¹⁴¹, confinamientos, masacres, amenazas, extorsiones, uso de minas antipersonales y el asesinato de excombatientes, líderes y lideresas sociales. La principal medida que ha tomado el Gobierno Nacional, para hacer frente a la crisis de inseguridad, ha sido la militarización de la región en el marco de los planes de Zonas Especiales de Intervención Integral o Zonas Futuro y mediante Consejos de Seguridad. Si bien el incremento en el pie de fuerza se ha materializado, según los

¹⁴¹ En 2018, se reportaron 18 desplazamientos masivos (CODHES, 2020).

liderazgos sociales, la presencia de la Fuerza Pública no ha significado un incremento en las garantías de seguridad.

Es preocupante la persistencia de las condiciones de inseguridad frente a las jornadas electorales del año 2022, según indica la MOE (2021), para la región de Norte de Santander: durante el primer semestre de este año se dio un incremento del 16% en los casos de agresión a líderes políticos, respecto del mismo periodo del 2020. Por lo tanto, alerta el incremento de la violencia política y la posible injerencia de los actores armados en el desarrollo de las jornadas electorales.

4.1.2. Como avanzar de manera efectiva

Para avanzar de manera efectiva en materia de garantías de seguridad, se requiere del funcionamiento integral del SISEP y su articulación efectiva con los demás programas que desarrollan esta materia, como el PAO. Actualmente se presenta dispersión de medidas y duplicación de funciones, factor que dificulta la capacidad de respuesta. Con el funcionamiento efectivo del SISEP y de las instancias que le componen, se espera una mayor armonía en el desarrollo de medidas que busquen atender y prevenir focos de violencia que afecten la participación política, la reincorporación y las garantías de no repetición.

4.1.3. Riesgos e Implicaciones

Al igual que en las demás regiones, la falta de garantías de seguridad y la continua afectación de los liderazgos pone en entredicho la implementación integral del Acuerdo, fractura la confianza en él y especialmente en materia de la apertura democrática, del Sistema de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, y del proceso de reincorporación. No menos importante es la pérdida de legitimidad de las instituciones que ya han sido cuestionadas por acción u omisión.

Las condiciones de inseguridad y el incremento en los casos de agresión a líderes políticos -señalados por la MOE (2021)- indica que un reto para el CNE, la Registraduría Nacional y el Ministerio de Seguridad es lograr el desarrollo efectivo de las CTEP. Igualmente es indispensable que se ponga en marcha de manera integral el SISEP y se avance en la coordinación de las diferentes medidas de seguridad, con el fin de que se garantice la participación en las jornadas electorales.

4.2. Compromiso: los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPRC–

Pese a que no se ha cumplido todo lo consignado en el subtema de participación, es importante resaltar los avances logrados con los Consejos Territoriales y

Departamentales de Paz cuyo propósito de asesorar y acompañar a las autoridades locales en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización e incluir un enfoque territorial en la política pública de reconciliación y convivencia.

4.2.1. Logros y relevancia

En materia de promoción de mecanismos democráticos de participación, los ocho municipios que conforman esta subregión PDET cuentan con Acuerdos municipales que crean los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Sin embargo, a pesar de estar conformados, las sesiones de trabajo se han dado de manera limitada por dos razones: i) las condiciones de inseguridad han limitado el desplazamiento de los participantes hacia el casco urbano, lugar en donde sesiona el CTPRC y ii) las medidas tomadas en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia han limitado las sesiones (SRC 1 C, 2021; Líder 1 C, 2021).

La ST destaca el fortalecimiento de los Consejos Territoriales por parte del Consejo Nacional de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. El apoyo por parte del primero se ha dado mediante la caracterización de la situación de cada Consejo, sus líneas de trabajo y dificultades; a lo cual se suman encuentros territoriales entre el nivel nacional y municipal para fortalecer vínculos y promover actividades culturales que promocionan temas de paz, reconciliación y convivencia (Consejo Nacional de Paz, 2021). Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ha puesto en marcha el programa *Pazo a Pazo* que busca fortalecer la capacidad de los consejeros de paz a nivel nacional y los consejeros de los ocho municipios de esta región PDET están priorizados (OACP, 2021).

El Consejo Departamental de Paz de Norte de Santander ha tenido un rol activo en la promoción de propuestas para hacer frente a distintas situaciones de orden público, así como las movilizaciones del Paro Nacional desde abril de 2021. Frente a la difícil situación de seguridad por los enfrentamientos entre diversos grupos armados y la Fuerza Pública, la Mesa Humanitaria y de Construcción de Paz del Catatumbo, el Consejo Departamental de Paz propuso al Gobierno Nacional un Acuerdo Humanitario para lograr: la distinción entre combatientes y no combatientes, la identificación de bienes civiles, la prevención en el uso de minas, la prevención del reclutamiento de menores de edad, la promoción del respeto a la movilidad, entre otras propuestas. Aunque a la fecha el Consejo Nacional de Paz no tiene una respuesta oficial por parte del Gobierno, grupos armados como el ELN y las disidencias de las FARC han expresado su voluntad de aceptar dicha propuesta (Mesa Humanitaria y de Construcción de Paz del Catatumbo, 2021).

Asimismo, el Consejo Departamental promovió la construcción de una estrategia de diálogo social territorial que busca ser la instancia donde distintos actores puedan

expresar sus necesidades e inconformidades para alcanzar consensos con el gobierno departamental y en caso de que sea necesario transmitir a otras instancias de nivel nacional (La Opinión, 15 de mayo de 2021). Por tanto, estos hechos permiten fortalecer las capacidades de los consejeros departamentales y municipales al participar en estas instancias y en la elaboración de estas propuestas cumpliendo su rol de asesoramiento en temas de Paz, Convivencia y Reconciliación.

Finalmente, la ST destaca el fortalecimiento de las capacidades de seguimiento, control social, incidencia y posicionamiento de los actores territoriales mediante el programa “Entrelazando: Participar para Transformar”, cuyo objetivo es construir una metodología de formación de competencias ciudadanas para la participación con los actores territoriales. En el municipio de Tibú se ha avanzado en la construcción de 4 módulos de formación y capacitación, de acuerdo con el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (ART, 2021, p. 50-52). Sumado a esto, la Gobernación de este departamento apoyó la creación de la Escuela de Gestión Pública y Participación Ciudadana que busca abrir 500 cupos para la capacitación de organizaciones sociales (La Opinión, 15 de mayo de 2021).

4.2.2. Cómo preservarlos

Para continuar y consolidar este logro es fundamental lo siguiente: primero, continuar tanto con el apoyo técnico como financiero por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -pese a las veces en que no han comprendido las dinámicas propias del territorio- pues ha sido muy importante su asesoría en la construcción de los planes de acción de los diferentes municipios y su articulación con el nivel departamental y nacional. Segundo, las administraciones locales necesitan comprender las funciones y alcances que manejan los Consejos Territoriales, principalmente para facilitar la asignación de un rubro especial en el presupuesto municipal para no limitarse al apoyo de la OACP y no asignarles funciones distintas a las que quedaron establecidas en el Decreto 895 de 2017.

Por tanto, es muy importante la articulación en los objetivos de los CTPRC al ordenamiento local, así como su conexión al nivel departamental y nacional. Este departamento ha evidenciado la capacidad de aportar a diferentes iniciativas que buscan disminuir la violencia que azota la región y las nuevas conflictividades sociales que se hicieron evidentes desde el Paro Nacional de abril de 2021. Su participación ayuda a capacitar a los consejeros territoriales y departamentales en materia de diálogo y mediación. No obstante, es importante que estos espacios no expongan los liderazgos y que las denuncias frente a los actores armados permitan la estigmatización de los denunciantes. Conviene, entonces, mantener la

confidencialidad de los temas discutidos y brindar garantías de seguridad para que las comunidades puedan participar sin temor de las sesiones del Consejo de Paz.

4.2.3. Riesgos para la implementación

Es importante resaltar el alcance que han tenido los Consejos Territoriales de Paz al convertirse en un órgano asesor de sus respectivas autoridades en la promoción de estrategias para la resolución de conflictividades, acciones en DD.HH., paz territorial y conformación de veedurías. Para esta subregión resalta la articulación que se ha tenido entre los municipios y el nivel departamental para hacerle frente a la situación de seguridad y a las demandas reiteradas en el marco del Paro Nacional de 2021, teniendo como objetivo desarrollar capacidades de resolución de conflictos y diálogo social.

No obstante, es importante advertir los riesgos, al igual que en las subregiones anteriores, en la continuación de estos espacios de participación desde su funcionamiento limitado en algunos municipios por las dificultades de desplazamiento ya sea por razones de seguridad y distancia o limitaciones presupuestales a mediano y largo plazo por depender en gran medida del nivel central en la OACP. El uso de un modelo común en los planes de acción el cual no hace un diagnóstico de las dinámicas propias presentes en cada uno de los municipios y, por último, la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y el alcance de sus funciones, pues dan lugar a que se les asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal o departamental. Todo lo anterior, afecta el compromiso que busca un mayor involucramiento de la sociedad civil en asuntos públicos y en apoyar la formulación de políticas públicas de paz, reconciliación y convivencia.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Como ya quedó establecido en el informe general son varios los desafíos para poder asegurar la participación de las comunidades de los territorios que componen la CTEP. Para la subregión de Catatumbo, así como en las otras dos subregiones que se tratan en este informe, se identifican varios desafíos: la falta de cedulação, actualmente son dos los municipios que tienen un riesgo medio en esta materia, correspondiendo al 25% de la Circunscripción (MOE, 2021, 19). Otro de los desafíos que presenta son el acceso a las mesas; la MOE (2021) establece que sólo un municipio está en riesgo de una participación limitada por esto, en el Catatumbo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019). Plan de Acción para la Transformación Regional. Subregión Pacífico Medio.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2020). Documento Final Hoja de Ruta Subregión Catatumbo. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/10Cv4LZ3eHtw07M2rqLIRSnITJ33Vg9BI/view>
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2021a). Documento General Hoja de Ruta Sur de Córdoba. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- Funcionario 2PM. (2021). Entrevista a funcionario municipal de Guapi. (ST, Entrevistador)
- La Opinión. (15 de mayo de 2021). Diálogo Social: hay buen ambiente para alcanzar el gran pacto que necesita Norte de Santander. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/dialogo-social-hay-buen-ambiente-para-alcanzar-el-gran-pacto-que-necesita-norte-de-santander>
- Líder 1 SC. (2021). Entrevista líder comunitaria y participante de grupo motor de Tierralta. (ST, Entrevistador).
- Líder 13 PM. (2021). Entrevista miembro alianza por la solidaridad. (ST, Entrevistador)
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (2020). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (2021). Octavo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Febrero de 2021. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- SRC 2 PM. (2021). Entrevista a líder de Sujeto de Reparación Colectiva de Buenaventura. (ST, Entrevistador).
- Misión de Observación Electoral. (2021). Informe de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales: informe del primer semestre 2021.
- Misión de Observación Electoral. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022-2026 y 2026-2030. Disponible en: [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

<https://moe.org.co/wp-content/uploads/2021/08/Circunscripciones-Transitorias-Especiales-de-Paz.-Parte-General.-Act.-AGOSTO-2021-1.pdf>

Trejos, L. Badillo, R. mayo 27 de 2021. Qué son y para qué sirven las circunscripciones transitorias de paz. En La Silla Vacía. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/qu%C3%A9-son-y-para-qu%C3%A9-sirven-las-circunscripciones-transitorias-de-paz/>

INFORME TERRITORIAL PUNTO 3:

1. Subregión Pacífico Medio

En cada una de las zonas PDET que priorizó la ST para verificar la implementación territorial del A.F., la dinámica del proceso de reincorporación ha sido distinta. En el caso del Pacífico Medio, la reincorporación ha avanzado de forma individual en Guapi, Timbiquí, López de Micay y la zona rural de Buenaventura: ninguno de estos municipios fue seleccionado por las partes para adelantar la fase inicial del proceso y, por ende, no tuvieron una Zona Veredal de Transición y Normalización —ZVTN— o un Punto Transitorio de Normalización —PTN—. Tras la conversión de estos en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —ETCR—, este PDET tampoco contó con esta figura y, en la actualidad, con la nueva geografía de la reincorporación, tampoco han sido creadas Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR— en este PDET.

La llegada de excombatientes a esta región y la dinámica individual del proceso, son el resultado del avance en la reincorporación que se llevó a cabo en Nariño, puntualmente en los municipios de Madrigal y Policarpa, con la desmovilización del Frente 29 de las antiguas FARC-EP. Inicialmente, los excombatientes se agruparon en un PTN que luego se transformó en el ETCR de “El Patía” en Cauca; sin embargo, ante incumplimientos del Gobierno Nacional en la fase de reincorporación temprana, algunos excombatientes y sus familias decidieron abandonar este espacio movilizándose hacia Guapi y Timbiquí, en donde se instalaron con sus familias para adelantar el proceso de reincorporación de manera individual, pues en el territorio original no ha sido posible la creación de cooperativas de economías solidarias (Funcionario 1 PM, 2021).

Según la ARN (julio de 2021), después del Meta con 1.399 excombatientes y de Antioquia con 1.348, Cauca es el tercer departamento que concentra mayor población en proceso de reincorporación en el país, con un total de 1.215 excombatientes. Aunque la mayoría de esta población está ubicada en el norte del Cauca, en el Pacífico caucano, especialmente en los municipios de Guapi y López de Micay, hay por lo menos 72 excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación tanto en la zona rural como urbana (Funcionario 1 PM, 2021). Incluso, por lo menos 28 excombatientes en Buguey forman parte del territorio del Consejo Comunitario “Negros en Acción” en Timbiquí (Funcionario 3 PM, 2021).

Sobre el proceso de reincorporación en este PDET, la ST pudo conocer que la administración municipal de Guapi destinó un rubro presupuestal en el Plan de Desarrollo Municipal para impulsar el proceso de reincorporación y, actualmente, acompaña a un grupo de 18 excombatientes en un proyecto productivo con un [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

galpón de pollos que ya cuenta con un predio para su implementación (Funcionario 1 PM, 2021). Asimismo, los municipios de Timbiquí y López de Micay han abierto espacios en su agenda pública para vincular a los excombatientes en proyectos productivos comunitarios que impulsen sus iniciativas productivas (Funcionario 3 PM, 2021).

En este PDET, la reincorporación política, económica y social presenta avances, retrasos y limitaciones. En materia política, la ST resalta que el Alcalde de Guapi fue electo gracias a un movimiento social comunitario y a la coalición realizada con el partido Comunes; en lo social, si bien los excombatientes que hacen presencia en la zona son beneficiarios de la renta básica, y varios de ellos están afiliados al sistema general de salud, hay dificultades en materia de acceso a la educación de ciclos básicos y acceso al trabajo (Funcionario 3 PM, 2021); finalmente, económicamente hay grandes retos ante la necesidad de apoyos económicos y técnicos para la puesta en marcha de los proyectos productivos tanto colectivos como individuales (Ibíd.).

Respecto a las garantías de seguridad, el deterioro de las condiciones de seguridad en esta zona PDET se mantiene como la principal preocupación y reto fundamental de la institucionalidad y los excombatientes a resolver, para así lograr la consolidación del proceso de reincorporación a mediano y largo plazo. En consecuencia de este deterioro, ya han sido impactados aspectos como el proceso de reincorporación en casos específicos, el trabajo articulado y la generación de confianza con la institucionalidad.

Respecto a lo anterior, aunque el fin del conflicto con las FARC representó una reducción en la intensidad de la violencia del conflicto en esta zona, también significó la reorganización del ELN y la emergencia del Grupo pos FARC Frente 30. Si bien la actividad violenta de estos grupos armados no alcanza los niveles registrados antes de la salida de las FARC, la persistencia de las acciones violentas actualmente representa una enorme amenaza para el proceso de reincorporación y la construcción de paz territorial (Funcionario 1 PM, 2021); (Funcionario 3 PM, 2021).

En esta zona PDET ya se han registrado múltiples casos de agresiones contra excombatientes y desde la firma del A.F. hasta el 31 de agosto de 2021, la ST registró el homicidio de cinco excombatientes en esta zona (Base de datos del Conflicto Armado en Colombia de CERAC, 2021). Según un líder social de Guapi, en este municipio dos hechos de inseguridad marcaron el avance del proceso de reincorporación: por un lado, el asesinato de un líder de reincorporación reconocido, cuya muerte generó el estancamiento de un proyecto productivo que lideraba y que

tuvo muchas dificultades para implementar; y por el otro, el asesinato de la hija de otro excombatiente en el Rio Napi (Líder 1 PM, 2021).

Además de los homicidios, la ST conoció casos de amenazas y de intentos de reclutamiento de excombatientes por parte del Grupo pos FARC Frente 30, que ya han afectado seriamente el proceso (Funcionario 1 PM, 2021). En Timbiquí, el proceso de reincorporación que adelantaba un grupo de excombatientes fue interrumpido por amenazas a su líder debido a su labor territorial, la cual incluyó la construcción de acciones conjuntas en materia de reincorporación, con ayuda de la Alcaldía local para el Plan de Desarrollo Municipal. Por las amenazas, el líder fue reubicado junto con sus familiares en otro municipio, situación que rompió el proceso colectivo que lideraba y generó que la mayoría de excombatientes que formaban parte de este grupo, también decidieran salir del territorio. Los pocos excombatientes que decidieron quedarse en Timbiquí, ya no desean articularse con la institucionalidad por razones de seguridad, lo cual ha impedido avanzar en el trabajo conjunto y en la generación de confianza mutua (Funcionario 3 PM, 2021).

Así mismo, en Guapi, también existe desconfianza hacia la institucionalidad, especialmente, hacia las autoridades. Hasta julio de 2021, ni la Policía ni la Secretaría de Gobierno habían recibido denuncias de excombatientes por agresiones contra su integridad y ante casos puntuales, los excombatientes han decidido trasladarse hasta Cali, para realizar denuncias y solicitar medidas de protección (Funcionario 2 PM, 2021) (Funcionario 4 PM, 2021). Por lo sucedido, la ST conoció que en materia de protección, únicamente existe en Timbiquí una ruta institucional de protección de excombatientes que se creó a partir del caso del líder amenazado, en la cual se garantiza la privacidad y el anonimato de las denuncias realizadas (Funcionario 3 PM, 2021).

Estas acciones violentas también han afectado a la población civil, pues en lo corrido de 2021, CERAC ya ha registrado tres eventos de desplazamiento forzado de comunidades de la zona rural de Buenaventura, a la cabecera municipal, por amenazas del ELN y grupos pos FARC así como por combates entre grupos armados no identificados. Para los habitantes de la zona rural de Buenaventura se mantiene alto el riesgo humanitario, por la disputa entre los grupos armados que hacen presencia en ese municipio. Desde 2018 hay presencia violenta del ELN, Clan del Golfo y de los grupos pos FARC frente 18, Jaime Martínez y frente unido del Pacífico.

1.1. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

En materia de reincorporación, la zona del PDET del Pacífico Medio, representa una oportunidad para que tanto el CNR partido Comunes, así como la ARN y la CPEC, inviertan en materia de apoyo técnico y presupuestal que permita dinamizar el proceso de reincorporación económica y social de cientos de excombatientes que están en la zona. Lo anterior daría un impulso a la dinamización económica, incluyendo la productividad y comercialización de productos de origen agropecuario.

Respecto a las garantías de seguridad, la situación del Pacífico Medio evidencia que existen múltiples retos para garantizar la seguridad y protección de los excombatientes, así como para dar continuidad al proceso de reincorporación. En su mayoría, estos retos son institucionales y están relacionados con capacidad operativa, articulación interinstitucional, generación de confianza, creación de rutas de protección y, sobre todo, de acompañamiento al proceso de la población excombatiente que permita consolidar su permanencia en el territorio.

2. Subregión Catatumbo

A diferencia de las otras zonas PDET que priorizó la ST, en Catatumbo el proceso de reincorporación ha tenido una dinámica continua y focalizada en la vereda de Caño Indio, en Tibú, inicialmente, mediante la figura de Zonas Veredales de Transición y Normalización –ZVTN– durante 2017, y ahora, a través del antiguo Espacio Transitorio de Capacitación y Reincorporación –AETCR–. En esta medida, en Caño Indio inició el proceso de reincorporación de al menos 500 excombatientes de las FARC del Frente 33, que se acogieron al A.F. Según la ARN (2021); actualmente 631 excombatientes están en proceso de reincorporación en el departamento de Norte Santander, de los cuales, aproximadamente 70, están ubicados en el AETCR y el resto están dispersos en el departamento. Igualmente, en Norte de Santander hay seis NAR, de las cuales cuatro están ubicadas en la zona PDET de Catatumbo: dos urbanas, una en San Calixto, otra en El Tarra; y dos rurales, que colindan con el AETCR.

En este PDET, el proceso de reincorporación ha sido lento y la adquisición de tierras es una de las principales preocupaciones para el desarrollo de proyectos productivos para los excombatientes, dentro y fuera del espacio territorial (Líder 2 C, 2021). La Cooperativa Multiactiva de Producción y Comercialización del Catatumbo –COMPROCAT– conformada por excombatientes, compró las mejoras del predio con un préstamo autogestionado que contó con el apoyo de la Diócesis de Tibú y de varias organizaciones sociales, sin embargo, el predio no tiene

escritura pública y parece estar ubicado en una zona de reserva forestal (Ibíd.). Aunque el Gobierno Nacional a través de la ANT se había comprometido que para el 2021 compraría el predio “Paraje Palmeras”, en el municipio de Tibú, a la fecha todavía no se ha realizado la compra por diferentes circunstancias de tipo jurídico y legal, y se encuentra buscando diferentes alternativas dentro de la ruta SAE (artículo 283 del PND 2018-2022).

En los otros municipios del PDET de Catatumbo, como en El Tarra, hay 108 personas en proceso de reincorporación, de las cuales, 98 se mantienen activas y provienen de otras partes como Teorama y San Calixto (Líder 3 C, 2021). Así mismo, la ST resalta la apertura de la “Oficina de Paz” en El Tarra, cuya dirección está a cargo de un excombatiente en proceso de reincorporación, quien logró la puesta en marcha de esta iniciativa con el apoyo de la Alcaldía Municipal. La finalidad del proyecto es impulsar el proceso de reincorporación en la zona, así como mejorar las condiciones de vida en acceso a servicios de salud y educación para los excombatientes y sus familias (Ibíd.).

Frente a los proyectos productivos colectivos e individuales, el AETCR de Caño Indio cuenta con dos proyectos colectivos que están siendo implementados. El primero, es un proyecto ganadero que cuenta con el apoyo del PNUD, y el segundo, relacionado con crías de búfalo, inició durante la pandemia y fue cedido por el Fondo Multidonante (Líder 2 C, 2021), al contrario, en los otros municipios, la mayoría de proyectos son individuales. En materia de economía solidaria, en la zona del PDET hay tres cooperativas lideradas por excombatientes y vinculadas a ECOMÚN: la primera, se encuentra en Caño Indio, que es la más antigua y representativa; la segunda se encuentra en San Calixto; y la tercera, está ubicada en Teorama, la cual ha logrado avances importantes en Tibú en alianza con la Universidad Francisco José de Ocaña para obtener asistencia medioambiental y de producción; y en El Tarra, por parte de la Alcaldía, contó con la entrega de un local en la plaza de mercado para que los excombatientes puedan comercializar sus productos (Líder 2 C, 2021 y Líder 3 C, 2021).

Sobre la institucionalidad, la ARN tiene presencia en el departamento y los excombatientes tienen una buena relación con los diferentes facilitadores que están en los municipios de la zona y especialmente en el AETCR (Líder 2 C, 2021). Ahora, si bien la ARN tiene una agenda de trabajo establecida en el departamento, la ST conoció que existen dificultades para coordinarse, tener espacios de articulación, y acceder a información de la situación del resto de excombatientes en todos los municipios (Ibíd.). A nivel departamental, existe un Consejo Territorial de Reincorporación –CTR– para coordinar e impulsar el proceso de reincorporación

social y económica a nivel territorial, el cual será apoyado por el Consejo Departamental de Reincorporación, que actualmente está en proceso de creación y contará con el apoyo de la Gobernación, líderes del Catatumbo y la ARN (CNR Comunes, 2021).

En materia de seguridad, como lo ha señalado la ST en sus informes anteriores, de las tres zonas priorizadas, Catatumbo es el PDET con el mayor nivel de riesgo para el proceso de reincorporación, debido a las difíciles condiciones de seguridad que enfrenta. La razón principal, se origina por la confluencia y enfrentamientos entre diferentes grupos armados, lo que representa un escenario de alta complejidad para la implementación integral del A.F. en general y también para la reincorporación de excombatientes (Funcionario 1 C, 2021) (Funcionario 2 C, 2021).

Actualmente existen diferentes espacios en los cuales se realiza seguimiento a la situación de seguridad de los excombatientes, especialmente cuando existen denuncias contra esta población. Un buen ejemplo de ello es la “Instancia Tripartita de Seguridad y Protección” que aborda diferentes problemáticas de seguridad de todos los municipios; pese a esto, algunos excombatientes consideran que es importante establecer un diálogo directo con la Gobernación para fortalecer el trabajo de los espacios existentes (Líder 2 C, 2021).

Al mismo tiempo, las difíciles condiciones de seguridad para la población en reincorporación se evidencian en los 27 excombatientes asesinados desde la firma del A.F., las múltiples amenazas que han sufrido, los intentos de reclutamiento por parte de grupos armados, el atentado contra el anillo de seguridad del AETCR, y las salidas de esta población del AECTR, las NAR y municipios de la zona por razones de seguridad (Ibíd.) (Funcionario 1 C, 2021). Si bien todas estas situaciones desestabilizan el proceso de reincorporación, en este PDET son particularmente graves los desplazamientos ocurridos, ya que esto implica que los excombatientes deben abandonar sin posibilidad de retorno los proyectos de vida que habían iniciado (Líder 2 C, 2021).

En relación con la protección, la ST conoció que la Defensoría ha generado incidencia en el acompañamiento y puesta en marcha de rutas de protección para los excombatientes que tienen voluntad de permanencia en el AETCR Caño Indio (Funcionario 1 C, 2021). A través de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, se han realizado evacuaciones de emergencia de excombatientes amenazados, y con Naciones Unidas, se trabaja actualmente en una ruta para establecer evacuaciones de emergencia para estos mismos (Líder 2 C, 2021).

Finalmente, los hechos de estigmatización contra la población en proceso de reincorporación, también son un tema de mayor importancia, pues influye

directamente en la vida de los excombatientes. Al respecto, la estigmatización los lleva a vivir con miedo, a que no se presenten ante las comunidades, y a que prefieran trabajar lejos de su lugar de residencia para evitar ser identificados. Incluso, algunos han denunciado presuntos hechos de maltrato y discriminación por parte de la fuerza pública en zonas rurales de municipios como Teorama o El Tarra; ante esta situación, algunos excombatientes impulsan espacios para promover la no estigmatización por parte de las comunidades y de la fuerza pública (Líder 2 C, 2021); (Líder 3 C, 2021).

2.1. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

Frente al proceso de reincorporación, el PDET de Catatumbo cuenta con la presencia de varios actores tanto a nivel local, nacional e internacional, que generan acciones que podrían articularse de mejor manera, para impulsar el proceso en los diferentes municipios de la zona. La presencia del partido Comunes, así como de la Gobernación de Norte de Santander y de las alcaldías municipales, además de la Misión de Verificación de Naciones Unidas y agencias como el PNUD, representa una oportunidad para la reincorporación en el mediano y largo plazo; sin embargo, hay retos en materia de acceso a tierra para proyectos productivos dentro y fuera del AETCR, lo que estanca el proceso de reincorporación económica y frena las iniciativas productivas de los excombatientes en los diferentes municipios.

409

Finalmente, en garantías de seguridad, fortalecer todos los mecanismos de protección para los excombatientes que se encuentran dentro del AETCR, en las NAR o de forma individual, es clave para asegurar el éxito del proceso de reincorporación. Especialmente, la ST considera importante acompañar a los excombatientes que han tenido que salir de los lugares en donde adelantaban sus procesos, con el propósito de reducir los posibles riesgos e incentivos de deserción que existan en el territorio y garantizar así su continuidad en el tránsito a la vida civil.

3. Subregión Sur de Córdoba

El proceso de reincorporación en esta zona PDET inició en la ZVTN en la vereda El Gallo, en el municipio de Tierralta, zona veredal que posteriormente se transformó en un ETCR en el cual residieron aproximadamente 200 excombatientes. Sin embargo, este espacio fue suprimido de común acuerdo entre las partes, mediante el Decreto 982 del 7 de junio de 2018, debido al traslado del 80% de los excombatientes a la vereda San José de León, en Mutatá, Urabá antioqueño, donde conformaron una NAR; actualmente, el proceso avanza principalmente de forma

individual y la ST desconoce si esta zona cuenta con espacios de reincorporación colectiva en NAR.

Por otro lado, de acuerdo con la ARN, 83 excombatientes están en proceso de reincorporación en el departamento de Córdoba, de los cuales, 47 están vinculados a 38 proyectos productivos individuales y reciben apoyo técnico y presupuestal de esta institución (ARN, 2021). La mayoría están ubicados en los municipios de Tierralta (50), Montería (10), Puerto Libertador (8), Montelíbano (3) y Chinú (2) (Ibíd.).

A nivel institucional, el Decreto 00961 del 30 de junio de 2021, creó la Instancia Departamental de Reincorporación en Córdoba con la finalidad de articular las entidades para planificar y hacer seguimiento al proceso de reincorporación económica y social (ARN, 2021a). La instancia contará con la participación de entidades del orden nacional, departamental, y con tres representantes de los excombatientes, de los cuales, una debe ser mujer. Asimismo, fue instalada la Mesa de Reincorporación en Tierralta con el objetivo de dinamizar el proceso en el Sur de Córdoba, pues este municipio es el que concentra el mayor número de excombatientes en proceso de reincorporación (Stapper A., 2021).

Finalmente, al igual que en las otras dos zonas PDET que priorizó la ST, las condiciones de seguridad en el Sur de Córdoba también representan un factor de preocupación para el proceso de reincorporación. Durante el tiempo que el ETCR de Canta Gallo estuvo activo en Tierralta, el deterioro de la seguridad para los excombatientes y sus familias fue una de las razones principales por las cuales se cerró definitivamente este espacio; ahora, por la dinámica individual del proceso, el riesgo de seguridad para esta población disminuyó pero se mantiene activo. Desde la firma del A.F. hasta el 31 de agosto de 2021, la ST registró dos excombatientes asesinados en esta zona PDET, y así mismo, registra que esta población ha recibido ofertas para vincularse nuevamente a grupos armados que hacen presencia en la zona y además, han sufrido hechos de estigmatización por parte de la comunidad.

3.1. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

Frente al proceso de reincorporación, la ST considera importante que las autoridades locales y nacionales, fortalezcan el proceso en los municipios que conforman el PDET del Sur de Córdoba, por ello, la creación de la Mesa Técnica de Reincorporación representa una enorme oportunidad para impulsar y articular acciones en pro de la población excombatiente. Ahora, si bien existen 38 proyectos productivos en marcha, la ST considera que esta es una cifra baja para el total de los 83 excombatientes que se encuentran en el departamento.

En materia de seguridad, la ST reitera la importancia de que la institucionalidad pueda realizar seguimiento a la situación de seguridad de excombatientes que adelantan su proceso de forma individual; esto, ya que la falta de conocimiento y acompañamiento de las instituciones representa una enorme dificultad para implementar estrategias focalizadas que atiendan las particularidades del contexto de los excombatientes y representen mejoras en sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- ARN. (Julio 2021). ARN en cifras. http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_julio_2021.pdf
- ARN. (29 de julio de 2021a). En Córdoba se instaló Mesa Técnica de Reincorporación. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/En-Cordoba-se-instalo-Mesa-Tecnica-de-Reincorporacion.aspx>
- Funcionario 1 C. (20 de julio de 2021). Entrevista a funcionario de la Defensoría del Pueblo. ST, entrevistador).
- Funcionario 2 C. (21 de julio de 2021). Entrevista a funcionario de la Misión de Verificación. ST, entrevistador).
- Funcionario 1 PM. (17 de junio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía Municipal de Guapi. (ST, entrevistador).
- Funcionario 2 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a integrante de la Estación de Policía de Guapi. (ST, entrevistador).
- Funcionario 3 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía Municipal de Timbiquí. (ST, entrevistador).
- Funcionario 4 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía Municipal de Guapi. (ST, entrevistador).
- Líder 2 C. (24 de julio de 2021). Entrevista a Partido Comunes. (ST, entrevistador).
- Líder 3 C. (24 de julio de 2021). Entrevista a Partido Comunes. (ST, entrevistador).
- Líder 1 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a Pastoral Social. (ST, entrevistador).
- Reincorporación FARC. [@CNRCOMUNES]. (19 de agosto de 2021). "#AEstaHora estamos avanzamos en el proceso de articulación para el programa @HUMANICEMOS_DH, una de las tareas fundamentales es la definición de las áreas a descontaminar como parte de nuestro compromiso con la paz y la reparación de los territorios y sus comunidades". [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1432382378069069827>
- Stapper A. [@AFSTAPPER]. (6 de septiembre de 2021b). "Hoy, nos encontramos dándole continuidad a la instancia departamental con la que ya contamos en #Córdoba, instalamos junto a @TierraltaAM la Mesa de Reincorporación de Tierralta, municipio con mayor número de excombatientes en esta zona del país" [Tweet]. <https://twitter.com/AFSTAPPER/status/1434914263496380416>

INFORME TERRITORIAL PUNTO 4:

Para este informe de verificación, la ST realizó un ejercicio de balance sobre la implementación del A.F. tras cinco años de haber iniciado en las tres subregiones PDET: Pacífico Medio, Catatumbo y Sur de Córdoba. Este análisis de balance identifica los avances, obstáculos y oportunidades de mejoramiento que persisten transcurrido este tiempo para la implementación de este punto. Algunos aspectos generales que afectan la implementación del A.F. a nivel territorial, y por tanto, atraviesan el análisis en las tres subregiones, se mencionan en esta primera sección:

En primer lugar, para el año 2020 el 95% de los cultivos de coca de Colombia se registraron en municipios priorizados por el A.F. a través de los PDET y agrupados en las 16 subregiones PDET (UNODC, 2021). A pesar del actual panorama, un logro parcial del Acuerdo Final de Paz es que, desde la firma, se ha reducido el área de cultivos de coca en el 60% de estos municipios, no obstante, en el 40% de los municipios aumentó (UNODC, 2021).

En segundo lugar, la estabilización de seguridad a nivel territorial, especialmente en las 16 subregiones PDET, continúa siendo un reto para transformar las zonas más afectadas por cultivos ilícitos y por el conflicto. En estas zonas convergen disputas entre grupos armados que quieren apropiarse de las rentas ilícitas del narcotráfico. El asesinato a líderes sociales se concentró un 66% en zonas PDET durante el 2020, siendo el departamento del Cauca el más afectado. Por otra parte, estos municipios también concentran el 72% de los asesinatos a excombatientes de las Farc-EP. Sin embargo, un aspecto que representa una leve mejoría en la situación de seguridad, es que la defensoría del pueblo reporta una reducción en las alertas tempranas registradas en municipios PDET, que se emiten ante situaciones de amenaza o ataques a la población; puntualmente, las alertas disminuyeron un 22% entre el 2019 y el 2020 (UNODC, 2021).

En tercer lugar, los municipios PDET continúan siendo altamente vulnerables a mantener o establecer cultivos ilícitos, ya que en el 79% de municipios PDET hay afectación de cultivos de coca. Entre las razones que los hacen vulnerables están las condiciones de inseguridad causadas por actores armados que presionan a la población para establecer el cultivo, la proximidad a otros municipios afectados por cultivos de coca y la extracción ilícita de oro. Además, uno de los factores más importantes que hace que las economías rurales sean frágiles y que se amplíe la brecha entre los beneficios que generan los cultivos de coca, es la baja productividad agropecuaria de los cultivos lícitos. Así mismo, esta situación se agrava según las condiciones biofísicas de los mismos, la infraestructura vial y de

comunicaciones, el acceso de recursos de inversión y de asistencia técnica (UNODC, 2021). Esta baja productividad fue estimada a través de un índice de rezago agropecuario, el cual es de 0,46 en municipios PDET y de 0,47 en municipios con afectaciones por cultivos de coca.

1. Subregión Pacífico Medio

Esta subregión está conformada por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, pertenecientes al departamento del Cauca. Todos los municipios de esta Subregión presentaron afectación por cultivos de coca entre 2017-2019 (UNODC, 2021). Según el Observatorio de Drogas de Colombia (2021), el municipio de Guapi tenía 594,6 ha sembradas de cultivo de coca en 2020, Timbiquí tenía 1.263 ha y López de Micay 1.085 ha. No obstante, la tendencia después del 2017 es hacia la reducción del área sembrada en toda la zona Pacífica del Cauca, incluidos los tres municipios, a diferencia de la zona montañosa del departamento en donde aumentó (UNODC, 2021).

Un aspecto importante para el análisis y de interés para la implementación de este punto, es que las cifras de cultivos ilícitos en esta subregión pueden estar subestimadas debido a factores biofísicos de los municipios; por ejemplo, como las precipitaciones anuales y la alta nubosidad durante la mayor parte del año que dificultan la visibilidad aérea y satelital, como pudo constatar esta Secretaría Técnica en labores de observación en el territorio. Es por esto que la ST ve necesario el levantamiento de estimaciones más precisas, con la ayuda de los cultivadores y la comunidad, si se quieren implementar en el futuro programas de sustitución acertados.

Además, esta subregión presenta vulnerabilidad al mantenimiento o establecimiento de cultivos de coca por: (i) factores biofísicos como la precipitación anual que alcanza hasta los 10.000 milímetros y que dificulta el desarrollo de actividades productivas (Funcionario 1 PM, 2021), (ii) factores socioeconómicos como, la pobreza multidimensional que es del 47,1%, la predominancia de economías de servicio con alta dependencia de importaciones, principalmente provenientes de Buenaventura, e inseguridad alimentaria; y (iii) factores de infraestructura como la ausencia de carreteras.

Así mismo, se podría enfrentar riesgo de corrupción institucional porque se estima que en esta subregión, las rentas ilegales producen un alto nivel de recursos, aproximadamente el 90% de los recursos reportados en ejecución para este PDET son equiparados por los recursos obtenidos de forma ilegal (UNODC, 2021). Tanto

el dinero de la coca como el de la minería mueven la economía local (Defensoría, 2020).

I. Sustitución y erradicación de cultivos ilícitos

Respeto al primer compromiso del Punto 4 de implementar programas de sustitución de cultivos, en especial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— (A.F. 4.1), tras cinco años de implementación del A.F., la ST conoció que:

En esta subregión no se firmaron acuerdos individuales para sustitución de cultivos en el marco del PNIS. La ST desconoce si se firmó algún acuerdo colectivo (A.F. 4.1.3.2) que involucre alguno de los municipios que conforman la subregión, debido a que no fue posible encontrar esta información en la búsqueda y monitoreo de información. Sin embargo, la ST conoció que cuando comenzaron los acuerdos iniciales de sustitución en el territorio nacional en 2018 y 2019, los procesos llegaron hasta conversaciones y concertación con las comunidades, pero no se avanzó en propuestas formales en esta subregión PDET (Funcionaria 3 PM, 2021).

En consecuencia de lo anterior, como no se inició el PNIS en esta subregión, tampoco iniciaron o se ejecutaron los programas integrados a él, como: el Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA— (A.F. 4.1.3.5); sus componentes como el PAI (familiar y comunitario); los proyectos productivos para seguridad alimentaria; los proyectos de largo plazo; y la generación de empleo para recolectores y recolectoras.

En esta medida, la ST identificó una ausencia de propuestas de sustitución para esta subregión por parte del Gobierno Nacional desde la firma del A.F.; vacío que se extiende a las nuevas alternativas de sustitución como “Hecho a la medida”, que se encuentra aún en fase de alistamiento y diseño, pero que inicialmente solo está contemplada para implementarse en el municipio de Timbiquí.

Cómo conoció esta ST, la Alcaldía de Timbiquí estructuró y presentó un proyecto al OCAD PAZ y a la Dirección de Sustitución de Cultivos, como una iniciativa con potencial de ser un “Hecho a la medida”, por el componente de sustitución que incorpora. El proyecto se trata de la construcción de una planta de transformación de coco y a su componente de sustitución lo denominan “Menos coca por más coco”. El proyecto se estructuró de la siguiente manera: primero, se identificaron los cultivadores que tenían simultáneamente cultivo de coca y cultivo de coco, a los cuales se les ofrecería: (i) acompañamiento técnico para la rehabilitación del suelo de fincas y tierras; (ii) socialización del precio al que se les va a comprar el coco para mostrar la rentabilidad del coco frente a la coca; (iii) semillas para la nueva

siembra; (iv) seguridad acerca de quién compraría el coco, por ejemplo, se adelantaron diferentes mesas de trabajo con empresas que importan el coco para sus productos, como Colombina y Nutresa, para emitir cartas de compra para la planta de coco; y (v) trabajo como operario de la planta. (Funcionario 3 PM, 2021).

Ante la expectativa de este proyecto, se corrió la voz en el municipio hasta llegar a otros cultivadores, que manifestaron su interés de sustituir los cultivos a través de este proyecto, así tuvieran cultivos solo de coca y no de coco-coca. A partir de este interés, se le ofreció a este tipo de cultivadores: (i) Acompañamiento técnico para rehabilitación del suelo de fincas y tierras; (ii) Semillas para la siembra de caña y de plátano que se piensa comercializar localmente para suplir la demanda de alimentos del municipio; (iii) trabajo como operadores de la planta de coco (Funcionario 3 PM, 2021).

Como se mencionó, el proyecto fue presentado para ser financiado por medio del OCAD PAZ y se encuentra a la espera de las observaciones del DNP, por lo que se pide agilidad en los procesos de revisión y aprobación para que la comunidad no pierda la motivación y la esperanza (Funcionario 3PM, 2021). Esta iniciativa es un avance que contribuirá a cumplir con el compromiso de sustitución en esta subregión, sin embargo, la estructuración y formulación del proyecto la realizó el municipio con gran esfuerzo, al contratar técnicos e ingenieros con el apoyo de la Universidad del Valle, y con recursos propios de la Alcaldía, que financiaron las convocatorias y la logística requerida (Funcionario 3 PM, 2021).

El anterior aspecto pone en evidencia las dificultades que han enfrentado este y los demás municipios del PDET Pacífico Medio, a la hora de formular proyectos productivos que sean vistos como alternativas lícitas para la subsistencia y la generación de ingresos. Cómo conoció esta ST en sus labores de investigación en el territorio (2021), en Timbiquí los proyectos productivos e iniciativas PDET comenzaron con mucha ilusión y, de hecho, el 70% de ellas fueron incluidas en el plan de desarrollo (Funcionario 3 PM, 2021). Aún así, la población menciona que percibe un avance lento de las iniciativas PDET en este municipio (Funcionario 3 PM, 2021) y por otro lado, en Guapi hubo una reducción del 70% en las propuestas productivas que se pensaban implementar inicialmente, por tanto, a pesar de la voluntad de erradicación, no hay proyectos que ofrecer para la sustitución de la coca y por tal motivo “creció en cultivo de coca en la zona” (Funcionario 1 PM, 2021). Vale aclarar que esta afirmación es contraria a las cifras observadas por la UNODC y el Observatorio de Drogas de Colombia, pero que como mencionó esta ST, pueden estar subestimadas debido a las dificultades en la verificación de los cultivos por las condiciones climáticas.

Adicionalmente, la ST encontró tres dificultades que se mencionaron para los municipios de Guapi y Timbiquí, y que representan un obstáculo para proyectos productivos que puedan surgir como alternativas de sustitución. En primer lugar, se menciona la falta de asistencia técnica, incluso en los proyectos que involucran a ex combatientes de la región; y relacionado a esto, la percepción de la comunidad acerca de que los PDET funcionan bajo una burocracia institucional, en la que perciben como complicados los procesos para solicitar asistencia y los requerimientos técnicos difíciles de cumplir (Funcionario 1 PM, 2021). Este aspecto es de suma importancia si se tiene en cuenta que han sido devueltos proyectos presentados al OCAD Paz por no cumplir con especificaciones técnicas, para lo cual las comunidades requieren apoyo en la estructuración de los proyectos.

En segundo lugar, se encuentra la falta de inversión, razón por la cual muchos de los proyectos se han quedado en el camino y los que han avanzado, se han financiado con recursos propios de quienes los desarrollan (Funcionario 1 PM, 2021). Respecto a esto, algunas autoridades encargadas de la implementación del A.F. le han manifestado a los funcionarios que es costoso llevar la inversión, o desarrollar los programas en esta región por estar apartada y no tener vías de acceso, lo que se percibe como discriminación (íbid). Además, en esta subregión no se ha financiado ningún proyecto de obras por impuestos.

417

En los casos donde se logra acceder a procesos de financiación, se presenta la tercera dificultad identificada por la ST, y es la lentitud en la aprobación de los recursos. “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).

Cabe resaltar que en la subregión se han presentado 18 iniciativas al DNP para ser financiadas por este mecanismo. “Hoy en día, la mayoría de iniciativas PDET son proyectos, por lo que se necesita la aprobación del DNP para avanzar en su implementación” (Funcionario 3PM, 2021). Para superar estas dificultades, la comunidad solicita mesas especiales de trabajo, acompañamiento técnico presencial para estructurar las iniciativas, mayor agilidad en la revisión del DNP y una respuesta oportuna por parte de este departamento, acerca de las iniciativas que están en trámite (íbid).

Estas tres dificultades, de permanecer en el tiempo, representan un riesgo para la sostenibilidad de los proyectos productivos que surjan como alternativas de sustitución. Por lo cual, la ST identifica que es necesario: (i) aumentar la inversión

en la subregión; (ii) facilitar los procesos para acceder a los mecanismos de financiación; y (iii) agilizar la revisión de las iniciativas presentadas.

A pesar de las dificultades mencionadas, la ST identificó un panorama favorable para implementar alternativas de sustitución de cultivos en esta subregión. Funcionarios, líderes y religiosos, le manifestaron a la ST que la gente está dispuesta a erradicar si hay proyectos para reemplazar los cultivos de coca (Funcionario 4 PM, 2021), que hay una oportunidad de construir nuevamente la confianza para implementar el acuerdo, sobre todo para el Gobierno que viene (Funcionario 1 PM, 2021), pero que antes de pedirles erradicación, el Gobierno deberá presentar formalmente las propuestas de sustitución (Líder 1 PM, 2021).

Además, existe una relación respetuosa entre la comunidad y la policía local que proporciona condiciones óptimas para implementar programas de sustitución con apoyo de esta institución. Asimismo, la ST identificó buenas condiciones en materia de reconciliación en el territorio, como la convivencia pacífica y la reincorporación de los excombatientes, que representan una oportunidad para cumplir con el compromiso de participación de las FARC-EP en la sustitución de cultivos (A.F. 4.1), cuando ésta se ponga en marcha.

En cuanto al compromiso de erradicación manual donde no haya acuerdos y con socialización previa (A.F. 4.1.3.2), la ST técnica conoció que el distrito de policía del Pacífico Medio no tiene a cargo labores de sustitución ni erradicación de cultivos de coca, y ninguno de los municipios de la subregión PDET, cuenta con una presencia de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz —PEP—. Pese a ello, en Timbiquí se presentaron acercamientos con la comunidad para adelantar procesos de sustitución de cultivos de coca, con la presencia de uniformados de la Policía comunitaria (Funcionario 2 PM, 2021).

Respecto a la posibilidad de erradicación aérea por medio del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato —PECIG—, la población de zonas rurales realizó unas “manifestaciones pacíficas” en contra la fumigación aérea, mencionando que están dispuestas a erradicar (Funcionario 4 PM, 2021). Además, se tiene conocimiento de que la fumigación de cultivos en la región (no se hace explícito si se refiere a la terrestre), causó la afectación de territorios productivos en la cuenca del Río Saija (Líder 1 PM, 2021).

Por otro lado, en Guapi, se hicieron dos intervenciones por parte de Antinarcóticos en torno a la erradicación de cultivos ilícitos, donde se hizo la presentación de unos programas y una “audiencia pública”; la más reciente fue en abril de 2021. En la audiencia pública se habló de sustitución con la participación de la Armada, Ejército

y Policía, sin embargo, no se ha iniciado ningún programa de erradicación en la región (Funcionario 2 PM, 2021).

II. Condiciones de seguridad

Posterior a la firma del A.F. y la entrega de armas por parte de las ex FARC-EP hubo una reconfiguración del conflicto en esta región en las que han aparecido nuevos grupos armados ilegales y nuevas formas de disputa territorial. Más específicamente, se evidenció el surgimiento de facciones disidentes de las FARC-EP y el fortalecimiento del ELN, la expansión y fortalecimiento de grupos sucesores del paramilitarismo, y estructuras de crimen organizado nacionales y transnacionales. Los intereses de expansión y disputa entre estos grupos se dan por el control territorial, con especial interés en controlar y mantener las zonas que tienen acceso a los cultivos de coca o custodiar las salidas al mar (Defensoría, 2020).

Según la Defensoría del Pueblo (2020), los grupos armados que operan en estos tres municipios son “el Ejército de Liberación Nacional; Facciones Disidentes de los Frentes 29 y 30 de las ex FARC-EP y de la Columna Móvil Jaime Martínez” (Defensoría, 2020, p. 8). Como lo pudo verificar esta secretaría técnica en labores de observación, en el caso urbano de Guapi se observan grafitis alusivos a la disidencia del Frente 30 de las ex FARC-EP, situación que según el análisis de la información de prensa de COCOCAUCA, se viene presentando desde 2019, con grafitis de diferentes grupos armados en el casco urbano de los tres municipios.

A continuación, se presentan unas breves características de las condiciones de seguridad en cada uno de los municipios, mencionadas por la Defensoría del Pueblo (2020):

- López de Micay: Hay presencia de facciones disidentes Frente 30 y la Columna Móvil Jaime Martínez. Estos grupos armados se abrogan la administración de “justicia” usando la coacción, intimidación y amenaza contra la población como medio de resolución de conflictos locales. También imponen reglamentos de “convivencia”.
- Timbiquí: Hubo una fuerte reconfiguración del conflicto luego de la salida de las FARC, donde tomaron presencia en el territorio el ELN y las disidencias de las ex FARC-EP de los frentes 29 y 30 (posicionados en el casco urbano con hombres fuertemente armados). Estos dos grupos aparte de ejercer actividades ilegales, están en disputa constante, lo que genera riesgos graves de seguridad para toda la población. Algunos de estos riesgos identificados en el municipio son: extorsiones, homicidios y restricciones a la movilidad.

- Guapi: Hacen presencia las facciones disidentes de las ex FARC-EP, Columna Móvil Jaime Martínez, y frente 30 Rafael Aguilera, así como el ELN por medio del frente José María Becerra. Dichos grupos se encuentran en disputa por el control territorial por lo que se registran enfrentamientos en la cabecera municipal, también se han presentado en la zona acciones violentas como homicidios, por retaliaciones a desertores e informantes.

Tanto las facciones disidentes de las ex FARC-EP como el ELN ejercen algún tipo de control territorial, sin embargo, pocos de ellos ostentan un dominio militar total sobre las áreas, suficiente para impedir completamente el ingreso de otros grupos armados, incluyendo a las fuerzas del Estado. Por esta razón, en la región se presentan constantes tensiones entre los grupos, que terminan en enfrentamientos, poniendo en riesgo la vida de los civiles.

Por otra parte, la ST identifica que la presencia de cultivos ilícitos en el territorio agudiza el riesgo para las poblaciones que habitan en estos municipios, debido a las confrontaciones entre grupos armados que se disputan el control de la producción de cocaína y de las rutas del narcotráfico, particularmente en las zonas donde se desarrollan cultivos ilícitos. Adicional a este riesgo, la riqueza del suelo de la costa pacífica ha motivado el interés por las rentas de la minería ilegal, monocultivos extensivos, extorsiones y contrabando de combustibles (Defensoría, 2020).

La Defensoría (2020) registró presencia de grupos de crimen organizado que ponen en especial riesgo a las comunidades con voluntad de sustituir cultivos ilícitos, así como a los líderes de sustitución que acompañen los procesos. Estos grupos son de alcance transnacional: carteles mexicanos Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, los cuales intervienen en las rutas del narcotráfico financiando los grupos armados ilegales (Defensoría, 2020). Se presume que las facciones disidentes que hacen presencia en el territorio sostienen alianzas con estos grupos de crimen organizado, lo cual empeora las condiciones de seguridad para implementar eventualmente programas de sustitución en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay.

La relación entre grupos armados, cultivos ilícitos y cadena del narcotráfico ha presentado diferentes dinámicas en el territorio, por un lado, se mencionan “alianzas entre grupos armados con cultivadores de coca para cuidar los cultivos...lo que tiene relación con el aumento de los cultivos de coca en la región” (Funcionario 4 PM, 2021). Respecto a estas afirmaciones, la ST encontró soporte en información reportada por la Defensoría del Pueblo (2020) donde se refiere al accionar del ELN en la región: “En Timbiquí y Guapi protegen los cultivos y el procesamiento de coca,

a la vez que intentan recobrar el control de corredores a través de los cuales los traficantes trasladan cocaína hacia la costa” (Defensoría, 2020, p. 15).

Por otro lado, las disidencias de los Frentes 29 y 30, y Columnas móviles agrupadas en la estructura denominada “Comando Coordinador de Occidente” concentran sus acciones en el cañón del Micay disputando este corredor del narcotráfico a la estructura José María Becerra del ELN (Defensoría, 2020). Así mismo “se estima que en la zona comenzó a operar, en límites con López de Micay y el Tambo, la Columna Carlos Patiño, la cual estaría arremetiendo con violencia contra los líderes sociales e impulsores del proceso de erradicación en la zona de San Juan del Micay” (Defensoría, 2020, p. 16). Otro riesgo que se conoce en esta subregión, por medio del cual se financian los grupos armados, es la extorsión, ejercida en su mayoría por el ELN. La extorsión es denominada por los grupos armados como un “impuesto de guerra” o “apoyo a las causas revolucionarias”.

Por último, hay una creciente presencia de presuntos miembros de cárteles mexicanos, con el fin de financiar la producción y supervisar el transporte, por ejemplo, en Timbiquí, los/as residentes han denunciado la presunta presencia de civiles mexicanos que trabajan para el narcotráfico, despachando lanchas y comprando mercancía (Defensoría, 2020).

Respecto a otros intereses de los grupos armados se encuentra la minería de oro en Timbiquí y Guapi y se menciona especial interés del ELN en la minería ilegal de Timbiquí. Los grupos armados participan de manera indirecta en estas actividades ilícitas obligando a los forasteros dueños de la maquinaria de extracción de oro a pagar dinero por protección (ibíd).

La ST alerta que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en mayor riesgo frente a la presencia de grupos armados que los reclutan y los vinculan a actividades de economías ilícitas: como cultivos de coca, transformación de la hoja y el tráfico de cocaína hacia Centro América y Ecuador (Defensoría, 2020). Además, los riesgos de seguridad provocados por grupos armados afectan de manera diferencial a hombres y mujeres; según la defensoría (2020) en esta región, la población más afectada son las niñas, jóvenes y mujeres de los municipios de López de Micay y Guapi que en ocasiones han sido señaladas de colaboradoras de grupos armados ilegales, riesgo que se suma a los altos índices de violencia intrafamiliar y sexual presentes en la subregión.

III. *Programas de prevención del Consumo y salud pública*

A la fecha, la ST encontró dificultades para el seguimiento de este subtema a nivel territorial, ya que de manera generalizada para los tres municipios que la conforman, hay escasa información sobre cifras de consumo y de acceso a políticas. Este aspecto puede representar un incumplimiento al compromiso de crear mecanismos de difusión de la información respecto a este tema (A.F. 4.2.1.6) y al de realizar análisis territoriales sobre la situación de consumo (A.F. 4.2.1.6), ya que la Secretaría Técnica no encontró ningún análisis para esta subregión o para cualquier otra. No obstante, la ST a través de entrevistas en el territorio logró recopilar la siguiente información:

En Guapi, se destaca la presencia de consumo de drogas entre los jóvenes, especialmente de marihuana y cocaína. Según varios de los entrevistados, las drogas que consumen no son de producción local, sino que se están importando de otros departamentos, especialmente de Nariño (Funcionarios 1 y 2 PM, 2021). Adicionalmente, se menciona que la ausencia de clases presenciales aumentó el ocio de los estudiantes, lo que provocó que “se disparara el consumo de alcohol, drogas (...) y la prostitución y embarazos adolescentes”, por lo que desde la Alcaldía de Guapi gestionaron diversas medidas con la intención de volver a las clases, incluso antes de que fuera una decisión departamental (Funcionario 4 PM, 2021). La ST no tiene información acerca de la situación de consumo en Timbiquí y López de Micay por ausencia de información.

Para atender la situación de consumo, la policía realizaba en la región un programa de prevención de consumo de drogas en colegios, lo que contribuye al compromiso de “Programas especiales de prevención en las instituciones educativas” (A.F. 4.2.1.4), sin embargo, desde el inicio de la pandemia no se ha realizado (Funcionarios 4 y 2 PM, 2021). La ST encontró además que, en el Plan estratégico de salud de Guapi 2020-2023, hay un programa de prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y a diferentes formas de violencia, dentro del cual se enmarca el subprograma “prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas” que puede contribuir al cumplimiento de los compromisos de Planes de acción departamentales y municipales y promoción en salud y prevención del consumo (A.F. 4.2.1.4, p.118). A la fecha, la ST no encontró información del estado de esta estrategia.

En el caso de Timbiquí la ST encontró que en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 se identificó como un reto emergente el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y la limitada oferta de servicios para la niñez con consumo problemático de SPA, no obstante, la ST no encontró en este plan alguna estrategia específica para

atender la situación de consumo. Para el Municipio de López de Micay la ST no encontró mención alguna en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 sobre la situación de consumo de SPA o de las estrategias de prevención en ese sentido.

Por otra parte, la ST identifica la necesidad de adoptar medidas urgentes respecto al compromiso de prevenir la estigmatización de los consumidores y consumidoras en la subregión (A.F. 4.2.1.4, p.119) debido al alto grado de estigmatización de la población Afro (habitantes mayoritarios en la subregión) hacia los consumidores de drogas de su misma comunidad (Funcionario 1 PM, 2021). El riesgo del estigma se suma a que los grupos disidentes han amenazado a los vendedores de drogas en el municipio, declarándolos objetivo militar (Funcionarios 1 y 2 PM, 2021), lo que a criterio de la ST pone en grave riesgo la vida no solo de los consumidores sino de jóvenes que se vean involucrados en situaciones de compra o venta de sustancias psicoactivas.

IV. Solución al fenómeno de producción y comercialización de Narcóticos

En la subregión de pacífico medio hace presencia la Policía, las Fuerzas Militares a través del Batallón Pichincha en la zona rural y la Armada Nacional. El Ejército y la Armada Nacional “manejan” el asunto del narcotráfico en la región y la Armada ha realizado labores asociadas a la trata de personas e incautación de semillas para el cultivo de coca (Funcionario 2 PM, 2021).

Asimismo, la ST registró una muy limitada capacidad de acción de la Policía en los tres municipios debido a la falta de infraestructura y herramientas para desarrollar sus labores, como por ejemplo: (i) en ninguno de los tres municipios la policía cuenta con lanchas para transportarse entre ellos o por las zonas rurales que requieren acceso por agua, ni siquiera la policía o ejército que hace presencia en la Isla Gorgona; (ii) la policía tampoco tiene disponibilidad de medios de transporte propios para dar pronta atención a los llamados que ocurren en el casco urbano, situación que se agrava en zona rural donde no hay presencia de esta entidad por falta de recursos físicos para movilizarse (Funcionario 2 PM, 2021). Por ejemplo, en el municipio de Guapi la estación de policía no contaba con ninguna moto en funcionamiento al 17 de julio de 2021, se reporta que estaban dañadas (Funcionario 2 PM, 2021).

Las dificultades mencionadas anteriormente evidencian la reducida capacidad de las entidades locales para realizar “labores de investigación en el territorio acerca de la cadena del narcotráfico desde los cultivos ilícitos hasta el control de insumos” (A.F. 4.3.2), así como investigación de otras actividades ilegales relacionadas, por

ejemplo “Hay información de uso de maquinaria pesada para la extracción de minerales en la región, sin embargo, por los bajos recursos de la Policía, no han podido desplazarse para confirmarla” (Funcionario 2 PM, 2021). Asimismo, la ST alerta que la falta de capacidad representa un gran riesgo para la seguridad de la población de la región, debido a que imposibilita la pronta respuesta de la Policía ante cualquier hecho de violencia, situación especialmente crítica por la presencia y regular disputa de grupos armados en la subregión.

Con respecto al compromiso de “Judicialización efectiva” (A.F. 4.3.1), la ST pudo constatar que en Guapi hay presencia de dos funcionarios de la Seccional de Investigación Judicial y de un fiscal en el casco urbano que también es coordinador en López de Micay y Timbiquí (Diario Occidente, 2021). Al respecto, los voceros del sector judicial denunciaron que un solo fiscal atiende más de 1.300 casos en los tres municipios y de un funcionario judicial local, mencionó dificultades como la ausencia de investigadores y las fallas en el servicio de energía y de conectividad, que impiden el desarrollo de audiencias virtuales. A estas afirmaciones se suma lo revelado por Jairo Amézquita (2021), presidente de Asonal Judicial en el Cauca quien menciona que existe un déficit del 55% de personal en el Cuerpo Técnico de Investigación —CTI— de la Fiscalía en esta región: “hay 183 funcionarios, pero se necesitan al menos 283 investigadores, solo en el Cauca, para llevar a cabo los procesos de la manera adecuada” (Diario de Occidente, 22 de septiembre de 2021). Asonal también indicó que hay congestión en los despachos y que la sobrecarga laboral ha afectado la salud de los servidores (íbid).

Por su parte, la ST conoció que hay un reducido nivel de confianza por parte de la ciudadanía para denunciar (Funcionario 2 PM, 2021), lo que en ocasiones impide avanzar en el esclarecimiento de las dinámicas criminales en la Subregión. Otro factor que afecta la confianza de la comunidad hacia la policía está relacionado con una falta de coordinación entre la Fuerza Pública a nivel nacional, Regional y local para formular y ejecutar los operativos que se implementarán en la zona, “muchas veces se realizan operaciones contra la minería y la extorsión de forma descoordinada, formuladas desde el centro, sin articulación con entidades locales, lo que afecta la confianza de la comunidad hacia la Policía” (Funcionario 2 PM, 2021). La ST advierte que esta falta de coordinación puede desaprovechar la construcción de confianza entre la fuerza pública local y la comunidad, para formular operativos pertinentes para la subregión y lograr mejores resultados en materia en la lucha contra las organizaciones criminales.

Por último, la ST resalta los esfuerzos que se evidencian en la región en materia de reincorporación y construcción de paz, por los que fue posible que en el municipio

de Guapi se realizara un espacio de diálogo entre el Alcalde, los "desmovilizados" y Policía (Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal) para hablar de la problemática de extorsión en la región (Funcionario 2 PM, 2021).

V. *Acción integral contra las minas antipersonal*

En los cinco años de la implementación del A.F, Descontamina Colombia reportó un evento de MAP y MUSE en esta subregión (Acción contra minas, 2021), el accidente ocurrió en López de Micay el 8 de agosto de 2021 y dejó un campesino herido (Descontamina Colombia, 2021). A pesar de que previo a esta fecha no se habían registrado eventos por estos artefactos, en septiembre de 2020 en un enfrentamiento entre disidencias de las ex FARC-EP y la Infantería de Marina, se reportó el hallazgo de elementos utilizados para la construcción de minas artesanales antipersonal cerca a los cultivos de coca. A raíz de esto, el consejo comunitario aledaño a la zona donde ocurrió el enfrentamiento empezó a implementar acciones con la coordinación de los gobiernos locales en torno a capacitaciones de sensibilización del riesgo por minas antipersonal (Funcionario 3 PM, 2021). Aparte de la información mencionada, la ST encontró que, en Guapi, el 26 de septiembre de 2019, en el Barrio Puerto Cali estalló un artefacto explosivo, que no dejó víctimas.

Por otro lado, en cumplimiento del compromiso de desminado y limpieza (A.F. 4.1.3.1) Descontamina Colombia reportó que López de Micay es el único municipio de esta región que está priorizado para descontaminar (Acción contra minas, 2021), pero aún no se ha asignado a ningún operador de descontaminación. Tanto Guapi, como Timbiquí y Buenaventura están pendientes de priorizar (íbid).

2. Subregión Catatumbo

Esta subregión está conformada por los municipios de Tibú, El Carmen, San Calixto, Sardinata, Convención, El Tarra, Teorama y Hacarí pertenecientes al departamento de Norte de Santander. Todos los municipios de esta Subregión presentaron afectación por cultivos de coca entre 2017-2019 (UNODC, 2021). A pesar de que se presentó una reducción del 4% en el área sembrada de esta región de 2019 a 2020, según el Observatorio de Drogas de Colombia (2021), en este último año habían 40.116 ha de cultivos ilícitos de coca en el Catatumbo, por lo que su afectación por cultivos de coca permanece en sus mayores niveles históricos desde que comenzó su tendencia constante de aumento en el 2010 (UNODC, 2021).

El municipio de Tibú tenía la mayor área sembrada de la subregión PDET con 19.333 ha en 2020, seguido del municipio de El Tarra (5.916 ha), Sardinata (4.602)

y teorama (4.216) (Observatorio de Drogas de Colombia, 2021). La ST alerta que estos municipios a 2020 tenían la mayor área sembrada de cultivos de coca de todos los municipios del país. A 2020, Norte de Santander era el departamento con mayor área sembrada de coca en el país (UNODC, 2021), aunque presentó una leve reducción en comparación con el 2019. Además, en el 2020 se detectó el incremento de la productividad de hoja de coca en la región del Catatumbo con un promedio de 5,9 tm/ha/año.

Por otra parte, el Parque Nacional Natural —PNN— Catatumbo-Barí continúa siendo el PNN con mayor afectación por cultivos de coca (UNODC, 2021). Además, en esta región se sitúa el enclave productivo de la zona fronteriza que también rodea e impacta al PNN Catatumbo-Barí y que tiene con el 38,5%, la mayor área sembrada de coca entre todos los enclaves productivos.

1. Programas de sustitución de cultivos ilícitos

Respeto al primer compromiso del Punto 4 de implementar programas de sustitución de cultivos, en especial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— (A.F. 4.1), tras cinco años de implementación del A.F., la ST conoció que:

Primero se hizo el piloto de sustitución de Caño Indio para que los excombatientes del frente 33 migraran a zonas sin afectación por cultivos de coca, en este piloto se ofrecieron pagos a los campesinos dueños de los terrenos para arrancar la hoja de coca antes de la migración. Después de ello, se firmaron los acuerdos colectivos de Tibú y Sardinata donde se vincularon aproximadamente 4.000 familias (Líder 1 C, 2021), que generó mucha expectativa al respecto, pero que en la implementación tuvieron dificultades. Algunas de estas dificultades mencionadas fueron: (i) falta de una secuencia coherente en los cronogramas, por ejemplo, se contrataba asistencia técnica antes de tener ideas para los proyectos productivos o antes de tener las semillas para la nueva siembra. También llegaban los verificadores de la erradicación sin antes haber definido con los campesinos las propuestas para reemplazar el cultivo (Líder 1 C, 2021) (ii) Poca articulación entre los programas ejecutados bajo las tres estrategias, PDET, PISDA y PNIS (Líder 1 C, 2021; Empresario 1 C, 2021).

Otro aspecto que la ST considera un retraso o posible incumplimiento en los acuerdos de sustitución ya firmados con las comunidades es que, al individualizarse los acuerdos colectivos de Tibú y Sardinata, no se hizo con todas las familias incluidas en el acuerdo colectivo (4.000 aprox), actualmente hay 2.686 familias vinculadas en Tibú y 302 en Sardinata, para un total de 2.988 familias vinculadas.

Por medio de los acuerdos individuales de sustitución, se ha avanzado en los siguientes componentes del PAI Familiar:

Tabla 1. Familias beneficiadas en Tibú y Sardinata por componente del PAI familiar.

Componente	Número de familias beneficiadas en Tibú	Número de familias beneficiadas en Sardinata	% de familias beneficiadas del total de familias vinculadas
Familias vinculadas al PNIS	2686	302	-
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de los pagos	1.606	182	22%
Proyectos de seguridad alimentaria en implementación	1.034	102	23%
Asistencia técnica integral en implementación	1.029	102	23%

Fuente: Elaboración propia con información del Informe No. 23 de la UNODC sobre el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS- (2020).

La ST resalta como un logro que impulsará el cumplimiento del compromiso de acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos (A.F. 4.1) que, en la mesa de diálogo del paro nacional creada en Norte de Santander, el gobernador expresó su voluntad para crear un modelo propio de sustitución de cultivos para la región, a pesar de la desconfianza y los problemas de seguridad (Líder 1 C, 2021). La ST además conoció que para preparar esta iniciativa ya se acordó con varios actores: (i) hacer un balance del PNIS en un documento diagnóstico de la mano con las comunidades para ver en qué va esa estrategia en Tibú y Sardinata. Con ese documento se busca convocar al consejo estratégico del PNIS y activar las diferentes instancias y protocolos del A.F en el tema (ii) aportar legitimidad y confianza a los nuevos procesos de sustitución, por ejemplo, la gobernación de Norte de Santander se comprometió a financiar una asamblea con 2.000 coccaleros de la región para que ellos contribuyan en las decisiones del proceso de sustitución (Líder 1 C, 2021).

Respecto a la formalización de la tierra, varios líderes y funcionarios del territorio coinciden en que es un tema crucial para avanzar en la sustitución, uno de ellos menciona que la población cultivadora en esta subregión es mayormente obrera, es decir, “recolectores de coca” sin tierra, por lo que en caso de vincularse a los acuerdos de sustitución no tendrían donde resembrar (Líder 1 C, 2021). La ST resalta que este aspecto de vital importancia no se encuentra priorizado, debido a que el Fondo de Tierras no tiene tierras asignadas en el Catatumbo.

En cuanto al compromiso de Sustitución en los Parques Nacionales Naturales la ST no conoce que se hayan firmado acuerdos de sustitución para el PNN Catatumbo-Barí, situación de especial preocupación dado que hay una tendencia Nacional de aumento de los cultivos ilícitos en PNN y zonas protegidas, que ha impactado al PNN Catatumbo-Barí, al pasar de 699 ha sembradas luego de la firma del A.F. en 2016 a 1.692 ha en 2020 y a las zonas de amortiguación aledañas a este parque que a 2020 tenían 5.794 ha sembradas.

En cuanto al compromiso de construcción participativa de los PISDA, la ST identifica como un riesgo que, tras 4 años de firmar los acuerdos colectivos de sustitución en esta subregión, aún no se ha formulado el PISDA en ninguno de los municipios que firmaron acuerdos. La ST advierte que este retraso podría representar un riesgo de sostenibilidad en el PNIS ya que el compromiso debía ser finalizado en 2019 según el PMI y ha impedido avanzar de forma pertinente en otros compromisos transversales del A.F. que no cuentan con programas específicos para verificar su cumplimiento, como lo son la priorización de mujeres en el desarrollo de los PISDA, y las consideraciones ambientales que deben tener los proyectos de sustitución.

Respecto a la participación de la comunidad en el PDET, esta mencionó que no participaron de la construcción de la HRU del PDET, ni en el PATR y que en estos instrumentos no se tuvo en cuenta la sentencia T-052 de 2017 que declara parte de la región como una ZRC (Líder 1 C, 2021). Finalmente mencionan que en la construcción del PDET algunos actores sociales quedaron excluidos debido a que inicialmente se creó en la región la “red de aliados PDET” en un pacto comunitario pero la iniciativa no se ejecutó y en su lugar se creó la estrategia “Catatumbo Sostenible”. Si bien la estrategia unifica a la institucionalidad como la Fuerza pública, la academia, el gobierno, entre otros; dejó por fuera a la población del Catatumbo que inicialmente participó en la construcción del PDET (Ibid). La ST destaca que a partir de esa dificultad y como logro de la mesa de diálogo del paro nacional, se creó en Catatumbo la red regional de veedurías del PDET, que se financiará en articulación con la ART y la gobernación.

Finalmente, la ST conoció algunas observaciones de la comunidad respecto a las nuevas estrategias de política y de sustitución que han sido diseñadas. Primero se menciona que el programa de “hecho a la medida” podrá tener limitado alcance en región “porque el programa otorga los derechos o garantías al cultivador luego de que sea erradicada la coca, lo cual es difícil de lograr en la región debido a la desconfianza y a que los cultivos son la principal fuente de ingresos de los cocaleros” (Líder 1C, 2021). La ST resalta que esta característica del programa puede representar un problema de secuencialidad teniendo en cuenta las dinámicas de la región, por lo que existe la oportunidad de revisar el programa y hacer los ajustes necesarios para su implementación en la región.

II. Condiciones de seguridad y erradicación forzada de cultivos

Esta subregión está caracterizada por una dinámica de conflicto en donde grupos al margen de la ley se disputan el control y dominio de la zona por sus economías ilícitas y sus rutas de narcotráfico (Procuraduría, 2021). Situación que se ve agudizada por la situación de la frontera con Venezuela que, aumenta problemática social y representa más recursos humanos para actividades ilegales (Procuraduría, 2021) como la mayor mano de obra para los cultivos ilícitos, las actividades asociadas al narcotráfico y la explotación sexual (FIP, 2020). Actualmente, en la subregión se registra la presencia de las disidencias de las FARC, el ELN y el EPL y, presencia de estructuras criminales como Los Rastrojos, carteles mexicanos y el Tren de Aragua.

Las disputas entre los grupos armados mencionados se han traducido en afectaciones contra comunidades que incluyen eventos masivos de desplazamiento forzado, confinamiento, accidentes por MAP/MUSE, violencia selectiva como homicidios y amenazas contra defensores y defensoras, de derechos humanos, ex integrantes de las FARC, líderes y lideresas comunales, e integrantes de asociaciones campesinas participantes del proceso PNIS (Procuraduría, 2020). De 2017 a mayo de 2020, “la Defensoría del Pueblo emitió al menos 5 alertas tempranas relacionadas con estos municipios en donde advierte este tipo de riesgos” (Procuraduría, 2020, p. 19). En 2020, según la información de la Procuraduría, los municipios con mayores problemas de seguridad son Hacarí, San Calixto y Sardinata (Procuraduría, 2020).

La ST resalta que “muchas organizaciones sociales del Catatumbo, gobiernos locales y la fuerza pública, constituyeron la Mesa Humanitaria de Construcción de Paz del Catatumbo, con la que buscan implementar distintas dinámicas de seguridad y condiciones que mitiguen la violencia y el conflicto. A raíz de esta,

surgieron cosas como el “DIH Catatumbero” con los que se buscó llegar a acuerdos de mínimos vitales con los grupos armados de la región, por ejemplo, no minar una escuela” (Líder 1 C, 2021).

Respecto a las condiciones de seguridad para sustituir y erradicar los cultivos ilícitos en la subregión la ST conoció que hay pocas condiciones de seguridad para hablar de sustitución en el territorio, como consecuencia de los incumplimientos en los programas del PNIS y del PDET, que han puesto a los líderes de sustitución en peligro, tanto por la desconfianza de la población, como por la presión de grupos armados (Líder 1 C, 2021). Al momento, la Asociación Campesina del Catatumbo —ASCAMCAT— reporta que han sido asesinados 10 de sus integrantes y que esta asociación es amenazada por sectores radicales de la población y por grupos armados (Ibid).

Respecto a este tema la ST menciona el riesgo de tensiones asociadas a la aspersión con glifosato, entre el gobierno y gremios campesinos en El Catatumbo (Empesario 1 C, 2021). También hay tensiones por la erradicación forzosa de cultivos, por la que se han registrado eventos de orden público como protestas y bloqueos (Líder 1 C, 2021) y de hecho se han presentado hechos de violencia en enfrentamientos entre campesinos y la Fuerza Pública, por motivos de erradicación forzada. El primero es el asesinato del campesino Alejandro Carvajal (16 de marzo de 2021) y el segundo el de Digno Buendía (18 de mayo de 2021) por parte de la fuerza pública durante la erradicación forzada de cultivos ilícitos.

Por otra parte, desde el 25 de abril del 2020 Ascamcat y la Coordinación de Cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola —COCAM— vienen denunciando el inicio de labores de erradicación forzada en el área rural de Cúcuta y solicitan a que la Defensoría del Pueblo haga monitoreo de las violaciones de DDHH en el marco de esas actividades. Asimismo, la ST conoció que existe estigmatización en la región y riesgos de seguridad derivados de esta, por ejemplo, persisten afirmaciones como “la gente del Catatumbo solo trabaja con coca, son raspachines” o “Ascamcat son los representantes de los cocaleros” (Líder 1 C, 2021), por lo que la ST advierte que esta situación puede generar riesgo de violencia y amenaza contra la población cultivadora y recolectora, así como para representantes de campesinos en la región. La ST resalta la importancia de implementar nuevos programas de sustitución en las comunidades que han pedido ser incluidas en el PNIS, especialmente en las zonas estas zonas de tensiones donde se desarrolla la erradicación forzada.

VI. *Programas de prevención del Consumo y salud pública*

Tras cinco años de implementación del A.F. en la región, respecto los programas de prevención del consumo y salud pública, la ST conoció que:

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019), el departamento de Norte de Santander del que hacen parte todos los municipios de esta subregión PDET, cuenta con una prevalencia de vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales entre la población de 12 a 65 años (Procuraduría, 2021).

La Procuraduría (2021) además informó que no recibió información de algún tipo de apoyo del Ministerio de Salud a la Secretaría de Salud de Norte de Santander, en la construcción de los Planes de Acción Territorial con prioridad en la política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, información fue confirmada por la administración departamental. En el nivel municipal el único municipio PDET que reportó haber recibido asistencia alguna en la elaboración de lineamientos y planes de acción en el tema de consumo fue Convención.

V. *Lucha contra la producción y comercialización de Narcóticos*

Según el Observatorio de Drogas de Colombia, las incautaciones de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander han aumentado progresivamente después de la firma del A.F. al pasar de 6.950 kg incautados en 2016 a 25.499 en lo corrido de 2021. No obstante, este aumento no ocurrió de forma desagregada en todos los municipios de la región, en convención, Hacarí, Teorama las incautaciones disminuyeron y casi desaparecieron después del 2016. Por el contrario, el mayor número de incautaciones ocurrió en los municipios de Tibú y Sardinata.

Según algunas de las personas con roles de liderazgo en el territorio, encuestadas por esta ST, después de la firma del Acuerdo de Paz, las redes de narcotráfico se fortalecieron y se expandieron en el territorio, sobre todo hacía la zona de frontera. Además, preocupa que “no existen las garantías de seguridad para los funcionarios que buscan investigar actividades criminales en la región”, por ejemplo, “en julio fue asesinada con arma de fuego Esperanza Navas, fiscal primera especializada de Tibú” quién ya había denunciado amenazas con anterioridad.

VI. Acción Integral contra las minas antipersonal

Desde la firma del A.F. CERAC reportó 42 eventos de MAP y MUSE en los municipios de esta región, en Hacarí y San Calixto (10 eventos en cada municipio), Teorama (9), Tibú (5), Sardinata (4), El Tarra (2) y en Convención y El Carmen con un evento en cada municipio. En estos eventos 86 personas fueron afectadas de las cuales 18 murieron. Las víctimas fatales fueron reportadas en Tibú (6), Hacarí (4), San Calixto (3), Teorama y Sardinata (2 en cada municipio), y una muerte en El Tarra.

Por su parte, Descontamina Colombia (Acción contra minas, 2021) reportó en ese periodo hubo 88 eventos con este tipo de artefactos explosivos, siendo Hacarí el municipio más afectado con 24 eventos seguido de San Calixto (17), Teorama (15), Convención (9), Sardinata (8), Tibú (7) y El Carmen y El Tarra con 4 eventos en cada municipio. En los eventos reportados por Descontamina Colombia (Acción contra minas, 2021) 126 personas resultaron afectadas, de las cuales 9 murieron: 3 en Hacarí, 2 en Tibú, 2 en San Calixto, 1 en Sardinata y 1 en Teorama. En cuánto a los avances en el desminado humanitario los ocho municipios de esta región están pendientes por priorizar y asignar a los operadores de descontaminación, según Descontamina Colombia (Acción contra minas, 2021).

Respecto a este tema, organizaciones de la sociedad civil como Ascamcat y la Defensoría del Pueblo, han señalado que este tipo de artefactos están ubicados especialmente en las zonas de disputas de los actores armados por los territorios, por lo que su preocupación se centra en la zona rural de Cúcuta, Sardinata y San Calixto. La ST destaca que en la mesa humanitaria, que se estableció para la construcción de paz del Catatumbo, se logró hablar con los actores armados EPL, ELN, y Disidencias, para acordar unos mínimos humanitarios de los enfrentamientos. Entre los temas abordados, se tocó el tema de las minas antipersonal, sobre lo cual se discutió que estas no se pusieran en escuelas o a las entradas de las comunidades, o en los tanques de agua campesinos (Líder 1 C, 2021).

3. Subregión Sur de Córdoba

Los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia conforman esta subregión PDET y pertenecen al departamento de Córdoba. Todos los municipios de esta Subregión presentaron afectación por cultivos de coca entre 2017-2020 (Ministerio de Justicia, 2021), siendo estos municipios los únicos del departamento de Córdoba con áreas sembradas con coca.

De 2019 a 2020 en el municipio de San José de Uré se presentó el mayor aumento de hectáreas sembradas (51%), pasando de 340 a 514 ha, seguido de Montelíbano con un aumento del 41% (de 540 a 762 ha), Puerto Libertador que aumento 34% (de 855 a 1.148 ha) y Tierralta incrementando en 16% (de 1.140 a 1.319 ha), siendo este último municipio el que más concentra el área sembrada del departamento con el 35% (1.319 ha de 3.748 ha en el departamento), Valencia es el municipio con una mínima presencia de cultivos de coca (4 ha en 2020) y en la que además se presentó una reducción del 11% de 2019 a 2020 (Ministerio de Justicia, 2021).

Por otra parte, el Parque Nacional Natural —PNN— Paramillo ubicado en parte de esta subregión, fue el segundo PNN con mayor afectación por cultivos de coca del país en 2020, con 1.310 ha sembradas con hoja de coca (Ministerio de Justicia, 2021). En el PNN Paramillo se presentó un aumento del 37% en el área sembrada, pasando de 954 ha sembradas en 2019 a 1.310 ha en 2020 (Ministerio de Justicia, 2021).

I. Programas de sustitución de cultivos ilícitos

La ST conoció que en esta subregión se firmaron acuerdos de sustitución voluntaria en cuatro de los cinco municipios que la conforman. Las familias inscritas en el PNIS al 31 de diciembre de 2020 en esta subregión eran 956 en el municipio de Montelíbano, 3.444 en el municipio de Tierra Alta, 1.367 en el municipio de Puerto Libertador y 590 en San José de Uré.

Tabla 2. Familias beneficiadas en Sur de Córdoba por componente del PAI familiar.

Componente	Número de familias beneficiadas en Montelíbano	Número de familias beneficiadas en Puerto Libertador	Número de familias beneficiadas en San José de Uré	Número de familias beneficiadas en Tierra Alta
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de los pagos	832	1.149	484	-
Proyectos de seguridad alimentaria en implementación	835	1.168	509	1.811
Asistencia técnica integral en implementación	835	1.197	512	1.811

Fuente: Elaboración propia con información del Informe No. 23 de la UNODC sobre el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS- (2020).

En lo que respecta a protección y restauración de Parques Nacionales Naturales, se está adelantando un proyecto agroforestal para la restauración ecológica de 1.000 hectáreas de bosque en la zona de traslape, del Parque Nacional Natural (PNN) Paramillo, el Resguardo Alto Sinú y el Embalse de Urrá, como iniciativa del Cabildo mayor del resguardo Karagaby de la comunidad Emberá Katío (El Universal, 2021).

II. Condiciones de seguridad

De acuerdo con una de las organizaciones que componen la Secretaría técnica. CERAC (CERAC, 2021), en esta Subregión la violencia de conflicto se redujo durante el primer año después de la firma del A.F., pero aumentó entre 2018 y 2020. Esta Subregión es altamente afectada por disputas entre el ELN, Clan del Golfo, Los Caparrapos y grupos pos FARC. El municipio más afectado por este tipo de violencia fue Montelíbano, seguido de Tierralta, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia.

La presencia violenta de grupos armados por municipio en los últimos tres años por municipio fue registrada así:

- Montelíbano: desde 2018 hay presencia violenta del Clan del Golfo y Los Caparrapos y desde 2019 del grupo pos FARC frente 18.
- San José de Uré: desde 2018 hay presencia del Clan del Golfo y de Los Caparrapos.
- Puerto Libertador: desde 2018 hay presencia del ELN y del Clan del Golfo, desde 2019 de Los Caparrapos y en 2021 del grupo pos FARC frente 18.
- Tierralta: desde 2019 hay presencia del Clan del Golfo y del grupo pos FARC frente 18, desde 2020 de Los Caparrapos.
- Valencia: este municipio no registra presencia violenta de grupos armados que hubieran sido identificados, aunque se han registrado acciones violentas típicas del conflicto armado pero que los responsables no fueron identificados.

A la fecha de corte de este informe, se encontraban obras suspendidas en esta subregión por motivos de seguridad (Procuraduría, 2021). Por otra parte la Asociación de Maestros de Córdoba (Ademacor, 2021) mostró su preocupación por las amenazas que recibieron más de 600 maestros de la región por parte de una disidencia de las Farc. El magisterio señala que “se está coartando la posibilidad de vinculación laboral de estos educadores” y con ello “quitándole la oportunidad a dichas comunidades de resolver el problema de la falta de docentes en los municipios del sur de Córdoba y municipios PDET”.

A la fecha de corte de este informe, la ST desconoce cuál es el avance del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas en el Sur de Córdoba, ni en la estrategia de lucha contra la producción y comercialización de narcóticos.

III. Acción Integral contra las minas antipersonal

De acuerdo con los datos de CERAC (CERAC, 2021) desde la firma del A.F. han sido reportadas 11 víctimas de MAP y MUSE, en 5 eventos, en los que 3 personas murieron. Tres de estos accidentes ocurrieron en Puerto Libertador y los dos restantes en Tierralta. Por su parte Descontamina Colombia (Acción contra minas, 2021) reportó que en los últimos cinco años hubo nueve eventos de MAP y MUSE en los que fueron reportadas 13 víctimas de las cuales una persona murió. 7 de estos eventos ocurrieron en Tierralta y 2 en Puerto Libertador.

En cuanto a los avances en el desminado humanitario el único municipio que ha sido declarado libre de sospecha de contaminación de MAP y MUSE es Valencia (La Razón, 5 de abril de 2018). De acuerdo con Descontamina Colombia (Acción contra minas, 2021) los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta están pendientes de priorización para la descontaminación de sus territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción contra minas. 2021. Registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2021. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>
- CERAC. 2021. Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia. Fecha de consulta 14 de octubre de 2021.
- Empresario 1. C (18 de julio de 2021). Entrevista a funcionario de la ANDI en Catatumbo (ST, entrevistador)
- Funcionario 1. PM (17 de julio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Guapi. (ST, entrevistador)
- Funcionario 2. PM (17 de julio de 2021) Entrevista al Subintendente de la Policía Nacional de Guapi. (ST, entrevistador)
- Funcionario 3. PM (19 de julio de 2021) Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Timbiquí. (ST, entrevistador)
- Funcionario 4. PM (19 de julio de 2021) Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Guapi. (ST, entrevistador)
- La Razón.co. 5 de abril de 2018. Valencia, primer municipio de Córdoba en ser declarado libre de minas antipersona. <https://larazon.co/temas-del-dia/valencia-primer-municipio-de-cordoba-en-ser-declarado-libre-de-minas-antipersona/>
- Líder 1 C. (17 de julio de 2021) Entrevista a miembro de la Asociación Campesina del Catatumbo (ST, entrevistador)
- Líder 1 PM. (19 de julio de 2021) Entrevista a Pastoral Social de Guapi. (ST, entrevistador)
- Ministerio de Justicia. 2021. Sistema de Información de Drogas de Colombia. Fecha de consulta: 22 de octubre de 2021. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO.aspx>

INFORME TERRITORIAL PUNTO 5: ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

A casi cinco años de la implementación del Acuerdo, el enfoque territorial prioriza las zonas donde se desarrolló gravemente el conflicto y es el llamado a lograr que se hagan realidad las medidas y las estrategias para resarcir a las víctimas, así como a brindar las condiciones necesarias para evitar su repetición. Por lo tanto, es en los territorios donde es posible observar los avances concretos, los obstáculos reales y el grado de satisfacción de las víctimas en el resarcimiento de sus derechos y el restablecimiento de sus condiciones de vida.

En este informe sobre la implementación territorial de los compromisos del A.F. para con las víctimas, la ST definió tres temas estratégicos, a ser examinados en cada una de ellas:

i. El derecho a la verdad y la justicia es epicentro del A.F. Por ello, cada una de las nuevas entidades del SIVJRNR tiene la obligación de poner al servicio de los territorios la implementación de sus mandatos y hacer posible que las víctimas tengan las condiciones para que puedan participar efectivamente de los procesos y beneficiarse de sus resultados.

En este acápite se identificará el trabajo que han realizado la CEV, la UBPD y la JEP en relación con el derecho a la Verdad y la Justicia, considerando sus progresos, obstáculos, los elementos que la ST considera que es importante mejorar o fortalecer y las implicaciones y riesgos que existirían en caso de presentarse retrocesos o parálisis en la implementación.

II. El derecho a la reparación integral incluye las medidas de indemnización, restitución de tierras, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En el marco del A.F. firmado entre el Estado colombiano y la ex guerrilla de las FARC, se estableció la necesidad de construir una paz territorial como respuesta a los daños causados por el conflicto armado, lo cual implica -entre otros elementos- reconocer las dinámicas propias del territorio, incorporar las especificidades culturales, étnicas y diferenciales de sus poblaciones, articular esfuerzos institucionales y comunitarios en zonas históricamente marginadas y golpeadas por el flagelo de la violencia.

Realizar un análisis territorial de la reparación integral permite revisar las transformaciones que sufrieron los territorios y sus poblaciones durante el conflicto armado, establecer los mecanismos más idóneos de acción y acudir a herramientas que les permitan a las instituciones crear responsabilidades conjuntas y concertadas que respondan a las nuevas dinámicas de los territorios, en procura de la reconstrucción del tejido social. En este sentido, la reparación integral debe darse

de forma paralela con un desarrollo social y económico en donde se tenga en cuenta las particularidades de los territorios y la participación de todos los actores en las regiones.

En este apartado se revisará la forma en que se ha desplegado la Política sobre víctimas tras la firma del A.F. en los tres territorios priorizados por la ST, identificando los avances, desafíos y los riesgos que existen al tener una política que no satisfaga plenamente los derechos de las víctimas.

iii. La promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos establecidos en el A.F. (5.2.) como una obligación por la protección de los derechos humanos, reconociendo enfoques diferenciales y atendiendo a principios de igualdad y progresividad, garantizando el goce efectivo de todos los derechos, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

En este sentido, la posibilidad de implementar estas acciones a nivel territorial es una oportunidad para consolidar una política pública robusta en derechos humanos que tome en consideración las necesidades particulares de regiones históricamente victimizadas y altamente vulnerables a violaciones de derechos humanos. La expresión de estas acciones debe facilitar la creación de mecanismos como el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos –PNADH– mediante estrategias participativas que reúnan las prioridades y preocupaciones de las víctimas del conflicto y la sociedad en general en relación con las vulneraciones en DDHH y las oportunidades para el goce efectivo de los mismos.

En relación con estos compromisos a nivel territorial se destaca especialmente la participación de los departamentos en los 33 talleres regionales adelantados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales para la creación de insumos para la construcción del –PNADDHH–.

1. Subregión de Catatumbo

1.1. Compromiso: Derecho a la Verdad y la Justicia

1.1.1. Logros y relevancia

La ficha estratégica PDET, con corte al 31 de julio de 2021, señala que en el Catatumbo hay un total de 91.241 víctimas, que representan el 51,7% de la población (RNI, 2021). Entre los hechos que más afectaron a la población están el desplazamiento forzado, el homicidio, el confinamiento, las amenazas, la pérdida de bienes muebles e inmuebles y los actos terroristas, atentados, combates y enfrentamientos, entre otros. De allí que el trabajo que desarrollen las entidades del SIVJNR es fundamental para el restablecimiento de los derechos a la verdad y a

la justicia de, al menos, la mitad de la población de esta región altamente afectada por la presencia de actores armados ilegales, cultivos ilícitos, las complejidades de la zona fronteriza -particularmente conflictiva los últimos años- y el gran atraso en su desarrollo rural. Actualmente las tres entidades del Sistema se encuentran realizando acciones en el territorio en función de sus mandatos, con diferentes niveles de éxito y en algunos casos han actuado de manera articulada, especialmente en la recepción de informes de las víctimas y sus organizaciones.

La CEV mantiene aún la Casa de la Verdad en Cúcuta, epicentro de su trabajo en la región “nororiental”, desde donde se ha desplegado durante estos dos años un volumen importante de acciones para desarrollar sus tres objetivos generales de esclarecimiento, reconocimiento y convivencia. Se destaca la realización del espacio de “Diálogo para la no continuidad y no repetición del conflicto”, en el que se abordaron los elementos de persistencia del conflicto y se obtuvieron importantes recomendaciones para la superación de obstáculos (CEV Radicado 00-1-2021-000743, 2021), se constituyó una red de aliados para la recepción y socialización del informe final (CEV, 2021a) y se publicó un especial periodístico titulado “Las verdades y luchas que cuentan las voces del Catatumbo”.

De otro lado, en su tarea de esclarecer y promover el reconocimiento de “los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva, [así como de] los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto” se profundizó en la experiencia denominada “de la 5ta con 5ta” en Norte de Santander, desde donde se han promovido “acciones para transformar imaginarios sociales frente a la violencia”. También, en el marco de los Acuerdos para la convivencia y el buen vivir, se trabajó en un espacio de diálogo en Brisas de Polaco con el propósito de comprender la relación entre los conflictos comunitarios presentes y el conflicto armado, consolidando acuerdos para la convivencia democrática. (CEV, 2021). Finalmente, se realizó el espacio de Escucha ‘Zonas de reserva campesina, espacios de vida y gobernanza del territorio’ en el que participó la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) ¹⁴² y se escucharon los relatos de los campesinos que han sido afectados por su lucha y defensa de la consolidación de estas zonas (CEV, 2021).

Por su parte, la UBPD continúa profundizando su trabajo en esta región. Cuenta con una sede en Cúcuta donde estableció un grupo de trabajo que tiene entre sus labores prestar atención a la subregión PDET Catatumbo. Desde allí ha trabajado

¹⁴² La zona de reserva campesina del Catatumbo se encuentra en proceso de constitución legal desde 2011.

en el fortalecimiento de relaciones con actores estratégicos y en la elaboración y puesta en marcha del “Plan Regional del Catatumbo” en los municipios de Ábrego, Bucarasica, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, González y Río De Oro, donde se hallarían 121 cuerpos (UBPD 3000-1-202100834, 2021).

Informa la entidad a la ST, que durante el primer semestre de este año se elaboró un análisis de contexto territorial y sobre la desaparición en la región, en el que se incluye el universo de personas dadas por desaparecidas e inventarios de fosas y cementerios. Existe también un mapa de actores y una metodología de participación de familiares, y se avanza en un proceso de recolección de información para elaborar hipótesis de ubicación de lugares y dar cuenta de lo acaecido en el marco del conflicto armado. En el futuro inmediato se espera realizar un abordaje forense por hallazgo fortuito en el Alto Catatumbo donde posiblemente exista un cuerpo inhumado. Es importante señalar que para el mes de marzo de 2021 se estaba trabajando en tres hipótesis de localización en Catatumbo (UBPD 3000-1-202100834, 2021).

Adicionalmente, en el mes de junio de 2021, la UBPD firmó un Pacto regional en Norte de Santander con la participación del Gobernador y el alcalde de Cúcuta. Este plan tiene como objetivo trabajar de manera articulada con la Mesa departamental de Desaparición, para lo cual se planea construir un plan de trabajo entre agosto y noviembre. También se están buscando espacios de articulación y participación con las comunidades étnicas de la región. Finalmente, se realizó un proceso de pedagogía con líderes comunitarios como respuesta a una solicitud de ASCAMCAT. Se espera que esto posibilite la proyección de acciones humanitarias en lugares que requieran intervención por riesgo de protección y/o destrucción. Cabe decir que el Catatumbo es una de las 16 subregiones priorizadas por la UBPD para desarrollar acciones en el corto plazo.

La JEP también tiene presencia en este territorio. El Departamento de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– tienen un enlace y una sede en Cúcuta respectivamente y el Departamento de Atención a Víctimas –DAV– y el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD– también cuentan con equipos en el departamento. No obstante, la JEP señala que, la persistencia de los problemas de inseguridad y desprotección, la baja conectividad, las complejas condiciones climatológicas y las condiciones defectuosas de transporte, son desafíos importantes para el desarrollo de su trabajo en este territorio (JEP, 2021).

Durante el primer semestre de 2021 se realizaron tres actividades de relacionamiento, una en El Tarra y dos en Tibú. También se han identificado dos posibles escenarios para implementar TOAR en El Tarra y Tibú y se desarrolló, de manera remota, un taller sobre el sentido, oportunidad, pertinencia de estos TOAR dirigido a funcionarios de la ARN y la Misión de Verificación de la ONU de los municipios de Cúcuta y Ocaña. Adicionalmente se realizaron cuatro actividades de relacionamiento territorial con personerías y enlaces municipales en San Calixto y El Tarra, tres jornadas de difusión sobre el SIVJNRN en Convención San Calixto y Teorama y una jornada de difusión a comparecientes y futuros comparecientes en el municipio de Tibú (JEP, 2021).

De manera particular, mediante el Auto 033 de 2021 del pasado 18 de febrero, la Sala de Reconocimiento y Verdad de la JEP hizo pública la estrategia de priorización geográfica del macrocaso 03 sobre “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del estado”, priorizando en la región del Catatumbo la Brigada Móvil n. 15 y Batallón de Infantería n.º 15 “General Santander”; Brigada 30, Segunda División. En el marco de esta investigación, en julio de 2021 la JEP imputó crímenes de guerra y lesa humanidad a un general, seis oficiales y tres suboficiales del ejército y a un tercero civil por “falsos positivos” por su participación determinante en el asesinato de, al menos, 120 personas en estado de indefensión y 24 desapariciones forzadas entre 2007 y 2008 para aumentar criminalmente las estadísticas de éxito militar (JEP, 2021) dando cuenta de la forma en que el territorio fue utilizado por este actor armado para su acción criminal.

Estas actividades le han permitido a las comunidades y a las víctimas conocer el trabajo del Sistema y, en algunos casos, participar activamente de este. También abre caminos para comenzar a realizar los derechos a la verdad y la justicia y muestra varios de los desafíos en términos de derechos económicos y sociales urgentes de abordar, entre ellos: (i) aumentar la inversión social, (ii) fortalecer el desarrollo económico en la subregión y (iii) mejorar la infraestructura acorde con una economía sostenible.

La presencia activa de las entidades del SIVJNRN en el Catatumbo ha permitido generar relacionamientos con diferentes organizaciones y víctimas y crear un escenario de trabajo colaborativo con la sociedad civil. Algunos de los resultados hasta el momento son: la ampliación del conocimiento sobre lo acaecido en el conflicto armado en la región, la construcción de algunas rutas de trabajo para la búsqueda de los desaparecidos y el desenmascaramiento de las responsabilidades y crímenes más atroces cometido por las Fuerzas Militares ubicadas por muchos años en este territorio.

1.1.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

No obstante los avances enunciados anteriormente, aún queda un largo camino por recorrer y varios elementos que pueden ser fortalecidos para aumentar el impacto del Sistema en la región. La ST destaca los siguientes:

i) Una mayor presencia de las entidades en los diferentes municipios y zonas rurales del Catatumbo. Si bien es cierto que existen factores de contexto que han hecho particularmente difícil que las entidades del Estado tengan oficinas y enlaces permanentes en toda la región, como la presencia de actores armados, la acción violenta permanente de estos, las deficiencias en la infraestructura vial y en las telecomunicaciones y durante el último año y medio, las restricciones sanitarias debido al COVID 19, es precisamente este contexto lo que hace que la presencia del SIVJNRN deba ser más activa y permanente.

La vulnerabilidad de las zonas más apartadas, la estigmatización sobre las comunidades y el abandono histórico del Estado, han significado una mayor victimización y vulneración de derechos, lo que obliga al Sistema a crear estrategias más robustas para hacer presencia institucional con oficinas y funcionarios en los territorios y contemplar en sus planes estratégicos y operativos la posibilidad de tener presencia física en la región. Esto implica que las entidades hagan un análisis de sus capacidades y las necesidades del territorio y las víctimas

ii) Es importante que las entidades del Sistema tengan escenarios de interlocución permanente en el territorio de tal suerte que puedan ser referentes confiables para las víctimas y las comunidades. Señala un líder de la región, frente al trabajo de la JEP, que la misma dinámica de la guerra y la desconfianza de las comunidades del Estado, han hecho que los pobladores no se sientan seguros de acudir a este tipo de justicia. Señala que el principal reto que aún tiene la jurisdicción es dar a conocer los autores de los crímenes más graves que se cometieron en el territorio. En relación con la CEV explica que, aunque han realizado procesos en estos municipios, estos no han tenido desarrollo, no han presentado avances y el impacto no ha sido significativo. Sobre la UBPD, expone que, aunque se conoce que está llevando a cabo búsquedas en algunos casos individuales, por la sensibilidad del tema, estas tareas se están desarrollando con muy bajo perfil, por lo que la gente sabe poco de esta entidad (Líder 1 C, 2021).

En este sentido, la ST considera necesario que las entidades del sistema potencien las actividades de pedagogía, acompañamiento técnico para la presentación de informes, relacionamiento directo con las comunidades y víctimas, así como la creación de espacios de trabajo en la región. De manera especial, es importante que este relacionamiento se haga en las zonas rurales y los lugares más apartados

de los cascos urbanos, que son precisamente, los lugares que menor atención han tenido del Estado históricamente. A su vez, considerando que la CEV se encuentra a pocos meses de terminar su mandato, es necesario que se consoliden escenarios locales y regionales para la socialización y debate del informe final y sus recomendaciones, así como de interlocución para el fortalecimiento de procesos de convivencia y reconciliación. En relación con la UBPD, es importante que, aunque algunos aspectos de la búsqueda deban ser confidenciales, la entidad desarrolle actividades de visibilización que les permitan convertirse en un referente tangible para las víctimas. Estima la ST que es necesario que la JEP desarrolle actividades pedagógicas y de socialización, para que las comunidades conozcan el sentido y alcance de la Justicia transicional y eleven su confianza en este mecanismo.

iii) La articulación y coordinación territorial es una tarea continua del SIVJNR, pues en el Catatumbo, si bien es cierto que ha desarrollado acciones conjuntas, muchas comunidades y víctimas ven las tres entidades desconectadas, pero, sobre todo, no perciben su integralidad en la atención ni en la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Con poca frecuencia las víctimas tienen relacionamiento con las tres entidades, o encuentran en el trabajo individual de estas, avances en términos de la integralidad de sus derechos. Es necesario procurar mayores esfuerzos para trabajar coordinadamente en el territorio y que ello se refleje en la forma en que las víctimas ven resarcidos sus derechos.

1.1.3. Riesgos

En el Catatumbo se condensan varios elementos que lo han puesto en el epicentro de las violencias del país. Su ubicación estratégica y fronteriza, la existencia de cultivos ilícitos y de economías ilegales, la presencia de actores armados y la permanencia del conflicto, explican que más de la mitad de su población sea víctima del conflicto colombiano. Por lo tanto, la realización de los derechos de las víctimas tras la firma del A.F. era un pendiente importante en el territorio.

Si bien para dar por superado el conflicto se requiere de un esfuerzo considerable que implica desmontar las estructuras económicas ilegales, implementar integralmente el A.F y desarrollar procesos de paz con las guerrillas que aún hacen presencia allí, entre otros asuntos, las entidades del SIVJNR tienen actualmente una responsabilidad importante en este camino de construcción de paz.

Un funcionamiento incompleto, intermitente o de baja cobertura o calidad implicarían: (i) La disminución en la confianza en las entidades del Sistema por parte de las víctimas y una mayor percepción de ilegitimidad del Estado; (ii) Un incumplimiento por parte del Estado de los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia; (iii) La difusión de argumentos para sostener un estado de guerra y la

cultura de ilegalidad y (iv) El aumento de la vulnerabilidad e inseguridad de los líderes/as sociales que han apostado por la construcción de paz en sus territorios a partir del trabajo del SIVJRNR y que, por su fracaso, quedan a expensas de los actores armados en el territorio.

1.2. Compromiso: Derecho a la Reparación Integral

1.2.1. Logros y relevancia

En el marco de la implementación del derecho a la reparación mediante los componentes de la política pública de víctimas, se destaca la apropiación del proceso de reparación integral por parte de las entidades territoriales, acelerando su implementación en esta subregión PDET.

A corte de 31 de julio de 2020 de los 184.092 habitantes 80.022 eran víctimas, sujetos de atención (RNI, 2021). Asimismo, la UARIV tiene presencia en los ocho municipios de esta subregión PDET, siendo el punto de atención de El Carmen el último abierto en mayo de 2021 (UARIV, s,f).

En relación con la reparación colectiva, esta región cuenta con 5 SRC de los cuales el 40% se encuentra en fase de implementación y el 60% restante en las fases iniciales del proceso de reparación colectiva. En los planes de los SRC que presentan mayor avance se destacan iniciativas alrededor de procesos de concertación para el avance en la implementación, la adecuación de parques y monumentos, así como la proyección de planes de mejora que, por su naturaleza, señala la UARIV, no pueden ser desarrollados en el PIRC (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

En el proceso de retornos y reubicaciones se resalta el desarrollo de la estrategia “Tejiéndonos” cuyo objetivo es el fortalecimiento del tejido social de las comunidades. La directora de la Unidad de Víctimas en Norte de Santander asegura que esta estrategia ha permitido abordar afectaciones psicosociales debido al conflicto armado, en especial, el desplazamiento forzado, ya que permite identificar los avances de la comunidad en relación con el arraigo territorial e integración comunitaria en el marco de los planes de retorno y reubicación (UARIV, 2021).

La UARIV menciona que durante la vigencia 2020, 12 de los 40 municipios de Norte de Santander se destacaron por la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado. De este total, cinco de los ocho municipios de esta subregión (Sardinata 84%, Tibú 81%, Teorama 77%, San Calixto 76%, El Carmen 75%) tuvieron una contribución importante en esta tarea. Por lo anterior, el director de la UARIV entregó el reconocimiento nacional a las 12 administraciones

municipales y la Gobernación de Norte de Santander por el compromiso y esfuerzo en el cumplimiento de la Ley 1448 (UARIV, 2021; UARIV, 2021).

Paralelamente, de acuerdo con la entidad, se han adelantado encuentros con gobernaciones y alcaldías con el fin de socializar acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto en el territorio. En estos encuentros se habló con especial énfasis de la necesidad de cumplir con la reparación de los SRC (UARIV, 2021). Por ejemplo, en el municipio de Tibú se acordó la consolidación de acciones que fortalezcan los PIRC de la región mediante medidas de dignificación, perdón público, así como espacios de reconciliación y convivencia (UARIV, 2021).

En relación con la medida de restitución de tierras, la URT informó que el total histórico de solicitudes recibidas es de 3.049, de las cuales 1.402 se encuentran habilitadas y 1.647 continúan pendientes por intervención a corte de 31 de julio de 2021¹⁴³. Del total de solicitudes habilitadas, 985 casos han sido finalizados con decisión de fondo y, los 417 restantes se encuentran con trámite vigente. Sin embargo, el 50% de este total están suspendidas debido a condiciones de inseguridad en el territorio. Pese a que continúa pendiente la microfocalización de 1.647 solicitudes¹⁴⁴, la entidad afirma haber adelantado un trabajo de microfocalización¹⁴⁵ parcial en algunos municipios de Sardinata¹⁴⁶, Tibú¹⁴⁷ ¹⁴⁸ y en los cascos urbanos de El Carmen y Convención¹⁴⁹. No obstante, en Teorama, El

¹⁴³ Vale la pena mencionar que, según datos de la CSMLV, si bien la Dirección territorial de Norte de Santander es la oficina con menos días en promedio, las solicitudes en etapa administrativa tardan más de 16,4 meses en resolverse. Cabe aclarar que la norma indica que la etapa administrativa no debería tomar más de 90 días. (CSMLV, 2021).

¹⁴⁴ (Convención 93, El Carmen 147, El Tarra 164, Hacarí 66, San Calixto 85, Sardinata 227, Teorama 89 y Tibú 776) que una vez se cuenten con las condiciones de seguridad se tramitarán.

¹⁴⁵ Así mismo, en atención a la intervención de nuevas zonas, se han realizado jornada de socialización de las microfocalizaciones en los siguientes municipios, así: (i) Sardinata: el día 20 de abril en la zona rural del municipio, a la cual asistieron 23 personas; (ii) Tibú: los días 3 de junio de 2021 a la cual asistieron 14 personas y 22 de julio de manera presencial en el municipio; (iii) El Carmen el día 21 de abril y asistieron 15 personas y (iv) Convención el día 22 de abril y asistieron 15 personas.

¹⁴⁶ En las Veredas El Guamo, El Remolino, San Joaquín, San Miguel y San Roque (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

¹⁴⁷ En las Veredas Tres Bocas Parte Norte, Punta De Palo, Kilómetro 12 Los Lirios, El Encanto, La Guajira, Puerto Reyes y El 88 (URT Radicado DSC1-202120057, 2021)

¹⁴⁸ La unidad de Restitución de Tierras también ha adelantado espacios de socialización de la Ley 1448 para las víctimas en este municipio para dar a conocer la oferta institucional en el territorio, así como para conocer las etapas e iniciar el proceso del restablecimiento de los derechos sobre las tierras que perdieron a causa del conflicto armado (URT, 2021; URT, 2021).

¹⁴⁹ Mediante las Resoluciones de microfocalización No. RN 00502, RN 00500 de 2021, RN 00485 de 2021 y RN 00484 de 2021 respectivamente. (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

Tarra, San Calixto y Hacarí, hasta el momento no hay un concepto favorable para la microfocalización (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

Estas actividades han permitido un avance paulatino en las medidas de reparación, mejorando la calidad de vida de algunas comunidades de la región. Paralelamente, la presencia institucional, ha permitido en cierta medida que se difunda la misionalidad de las entidades responsables de la reparación, de tal forma que fortalezcan las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

1.2.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Pese a estas acciones reportadas por las entidades responsables de la Reparación integral, es importante mencionar que aún persisten muchas limitaciones en términos de cobertura y calidad de los programas y participación de las víctimas, entre otros. La ST destaca las siguientes:

i) En la política de atención y reparación a las víctimas sigue siendo un reto el fortalecimiento de los canales de interlocución entre las entidades y las víctimas organizadas y no organizadas. Como se mencionó en informes anteriores, la mesa de víctimas de algunos municipios de la subregión, expresaron su descontento debido a que no fueron parte de la retroalimentación al documento del Protocolo de Participación de Víctimas (Resolución 01668 de 2020) (STCIV, 2021). Esto puede significar un retroceso en tanto no se reconoce la labor política de las víctimas, su lugar como sujetos de derechos y se reduce su papel a receptoras pasivas de las políticas, programas y proyectos planteados por las entidades.

ii) Es fundamental que se avance en la articulación entre los programas y proyectos del SNARIV, con los entes territoriales y con el SIVJRN. Pese a que se destaca el esfuerzo interinstitucional entre entidades como la UARIV y la URT con autoridades locales para impulsar las acciones para la reparación, no se evidencia suficiente articulación con entidades como la CEV, la UBPD y la JEP. Es importante que se fortalezcan estos canales, especialmente con la UBPD y con la JEP, debido a los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y las prioritizaciones que se han dado en el macro caso 03. Debido a la presencia de víctimas de estos flagelos en la región, la posibilidad de articular las acciones de las entidades del sistema, con los diferentes componentes de la reparación, permitirá profundizar la centralidad de las víctimas enmarcada en el A.F.

iii) Es necesaria una mayor presencia institucional en los territorios mediante la articulación entre las entidades a nivel local y la Fuerza Pública, considerando la grave situación de orden público que se vive en la región. Esta visión es confirmada por algunos líderes que aseguran que los hechos violentos persisten en muchas de

estas zonas (Líder 1 C, 2021). De acuerdo con la URT, como consecuencia de ello se ha instaurado una dinámica para intervenir con cierta prioridad las zonas más favorables en términos de seguridad, con el fin de garantizar la integridad de los colaboradores de la entidad (La Opinión, 2021). Por ejemplo, en el casco urbano de La Gabarra y algunas zonas de Tibú han sido intervenidas, pero las víctimas y sus tierras no solamente se encuentran ubicadas allí. Por tal motivo, para salvaguardar la vida de los funcionarios y de los reclamantes de tierras sin sacrificar su derecho a la reparación, es necesario fortalecer las acciones del Estado y mejorar rápidamente las condiciones de seguridad de los municipios, particularmente los más apartados para ampliar la capacidad de intervención.

También las grandes distancias y las condiciones geográficas y topográficas representan un obstáculo para que las entidades accedan a los territorios. Es necesario que las entidades cuenten con los equipos, las herramientas y el personal capacitado para superar este tipo de contingencias. Algunas comunidades señalaron que el relacionamiento con las entidades responsables de la reparación durante la contingencia del COVID-19 fue difícil, debido a las pocas condiciones tecnológicas que tienen las comunidades y el desinterés generalizado por parte de los enlaces territoriales de las entidades en las zonas más apartadas de la región (SRC 4 C, 2021; SRC 5 C, 2021). En el caso de la UARIV, líderes de la región aseguraron que la presencia de sus funcionarios en el territorio no ha significado cambios significativos en el acceso a sus derechos como víctimas (Líder 1 C, 2021). La ausencia del Estado en estos territorios se traduce en un mayor nivel de vulnerabilidad para las víctimas, permitiendo que se reproduzcan nuevas victimizaciones y violación a los derechos humanos.

iv) El avance en algunas medidas pactadas en los PIRC por parte de las entidades ha permitido el reconocimiento y la dignificación de organizaciones y comunidades que sufrieron victimizaciones en el conflicto armado. Por ejemplo, en el territorio se resalta la entrega de un museo y algunos avances en los procesos de concertación de acciones del PIRC del sujeto colectivo de La Gabarra¹⁵⁰, y la entrega del puente 'La Hamaca' a la Comunidad del Casco Urbano del Municipio de Tibú. (SRC 4 C, 2021). En el mismo sentido, las entidades encargadas han venido desarrollando medidas de atención psicosocial con resultados positivos sobre la comunidad, quienes reconocen el fortalecimiento de los lazos comunitarios y el arraigo territorial que se ha producido tras su implementación (SRC 3 C, 2021; SRC 5 C, 2021). Esto demuestra que el cumplimiento de las medidas permite que las comunidades se

¹⁵⁰ De acuerdo con información suministrada por la UARIV se adelantó la concertación de tres medidas las cuales se implementarán mediante la realización de una adecuación del parque y la construcción de un monumento (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

apropien de herramientas para su desarrollo y la superación de sus vulnerabilidades. Sin embargo, señalan los líderes en el territorio, para obtener resultados como este, es necesario que se fortalezcan las estrategias de acompañamiento a las víctimas, sus organizaciones y entornos cercanos, y se aumente de forma importante el nivel de cumplimiento de todas las medidas (SRC 3 C, 2021; SRC 5 C, 2021).

1.2.3. Riesgos

La subregión del Catatumbo ha sido una de las zonas más afectadas por el conflicto armado en el país, situación que se refleja en el alto volumen de victimización de sus habitantes. Por lo tanto, las diferentes medidas que establece la política pública para la atención y reparación a las víctimas son indispensables para garantizar el goce efectivo de los derechos de estas comunidades.

Algunos de los derechos de las víctimas que están en riesgo ante la debilidad en la implementación de esta política está el de retornar o reubicarse, acceder a la restitución de tierras, recibir atención psicosocial y participar efectivamente en las discusiones y toma de decisiones en política pública que les afectan en su condición de víctimas.

Adicionalmente, es importante señalar que en esta subregión confluyen varios factores que la convierten en una zona particularmente vulnerable: su ubicación geográfica, la presencia de grupos armados al margen de la ley, las economías ilegales, etc. Por lo tanto, incumplir las metas trazadas en relación con la reparación integral podría implicar el aumento de estos factores de vulnerabilidad, y, por ende, la posibilidad de nuevas victimizaciones aumenta considerablemente.

Considerando que uno de los enfoques priorizados para la implementación de lo acordado se refiere al enfoque territorial y la capacidad de reconocer y atender de forma diligente las particularidades de los territorios, el incumplimiento de los objetivos y metas de la política pública para la atención y reparación de las víctimas en esta región iría en detrimento de lo pactado en el A.F.

1.3. Compromiso: La promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

1.3.1. Logros parciales

En el caso de la región del Catatumbo, el encuentro virtual desarrollado en el marco de las Jornadas de participación en la construcción del PNADDHH, se desarrolló el 26 de marzo de 2021. Estos talleres contaron con el apoyo de la Fundación Más por TIC y la Universidad del Rosario, entidades que permitieron el desarrollo de [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

espacios para la consolidación de agendas de trabajo en los distintos entes territoriales. (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021)

1.3.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales señaló que fue priorizado el componente de derechos civiles y políticos, resaltando la necesidad de velar por el respeto y garantía de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. De acuerdo con ella, esta priorización se dio en los departamentos con un alto índice de vulneraciones a la vida, integridad física y seguridad personal (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021). Para la ST resulta relevante esta priorización departamental debido a la grave situación de seguridad y violencia en el territorio, permitiendo generar herramientas para enfrentar los desafíos que existen en materia de vulneraciones de derechos humanos en esta región, históricamente afectada por el conflicto. De esta forma es posible avanzar en procesos que aseguren el respeto por los derechos humanos como un factor estratégico de reactivación y reconstrucción del tejido social.

Sin embargo, es necesario que la Consejería haga públicos los resultados de estos talleres territoriales mediante la construcción de documentos preliminares de fácil consulta para la ciudadanía. Adicionalmente, es importante aclarar que esta ST no conoce la amplitud y efectividad de la participación a nivel municipal de la subregión en este proceso ya que la información suministrada por la Consejería apunta únicamente a la participación departamental.

1.3.3. Riesgos

La ST considera que, de no avanzar en materia de derechos humanos en regiones como el Catatumbo, históricamente azotada por el conflicto armado y por el olvido estatal, se abren nuevos espacios para la repetición y la victimización de las comunidades que habitan el territorio.

De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de la Fundación Progresar, en el departamento de Norte de Santander en los últimos 20 meses se han presentado ocho masacres que han dejado como resultado 36 víctimas. También han desaparecido de manera forzada 249 personas y han sido desplazadas otras 6.000 personas (El Espectador, 2021). Muchos de estos hechos se han desarrollado en los municipios de la subregión PDET Catatumbo debido, entre otras razones, a la presencia de grupos armados al margen de la ley como el frente Juan Fernando Porras Martínez del ELN, el frente 33 de las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y Los Rastrojos, entre otros (El Espectador, 2021). Se trata de actores armados que han recrudecido la violencia en esta zona en su disputa por el territorio.

Varios analistas advierten que los consejos de seguridad y el aumento de fuerza pública en la zona es una solución parcial al problema de inseguridad y violencia en esta región, pero estas soluciones deben darse de manera mancomunada con la presencia institucional desde otras perspectivas: la participación comunitaria, la destinación de recursos para el aparato de justicia y, en general, creando e implementando políticas robustas que ayuden a superar condiciones de vulnerabilidad en el territorio, consecuencia de la violencia y la debilidad institucional (La Opinión, 2021). Al respecto, el delegado del CNR Comunes, Pastor Alape señaló que “el Catatumbo es una frustración para la paz” debido a las complejas dinámicas que se han generado alrededor de la implementación del A.F (WRadio, 2021).

De allí que la ST considere que la implementación de este punto del A.F. en este territorio puede significar un punto de partida para establecer políticas públicas de largo plazo que permitan combatir los problemas estructurales que aquejan la región y así darle sostenibilidad a los avances que se logren.

2. Subregión de Catatumbo

2.1. Compromiso: Derecho a la Verdad y la Justicia

2.1.1. Logros y relevancia

La Ficha estratégica de la Red Nacional de Información en la subregión del Sur de Córdoba el RUV, a 31 de julio de 2021, da cuenta de 128.563 víctimas, equivalente al 46,4% de la población total (RNI, 2021). Entre los hechos victimizantes más frecuentes se encuentran el desplazamiento forzado, el homicidio, las amenazas, la desaparición forzada, el abandono o despojo forzado de tierras y la pérdida de bienes muebles e inmuebles. Es un territorio que ha sido altamente afectado por el conflicto y en el que persisten condiciones de violencia y violaciones a los derechos humanos por lo que la intervención estatal es crucial para garantizar los derechos humanos de los pobladores. En particular, el trabajo del SIVJRNR en relación con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, resultan determinantes para las víctimas y sus comunidades.

Desde finales de 2019 la CEV mantuvo abierta una Casa de la verdad en el municipio de Montería, desde donde operó la región “Caribe Insular”, incluyendo la subregión del Sur de Córdoba. Desde el mes de junio de 2021 fue cerrada esta sede como parte del proceso de finalización del mandato de la Comisión (CEV, 2021a). Durante este tiempo se adelantaron diversas actividades como la recepción de informes y algunos espacios de diálogo y socialización con las víctimas con el fin de

desarrollar su mandato. Algunos de los informes que se recibieron fueron: “Nosotras Resistimos” presentado por Caribe afirmativo (CEV, 2019) y “Violencia contra organizaciones campesinas integrantes de Marcha Patriótica en el sur de Córdoba: ASCSUCOR y ASODECAS 2012 - 2020”, realizado por la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba –ASCSUCOR–, la Asociación para el Desarrollo del Alto Sinú –ASODECAS–, la Coordinación Política y Social Marcha Patriótica-Córdoba y la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ– (CCJ, 2020).

También la CEV, en los Aprendizajes para la Convivencia, profundizó en las experiencias en justicias comunitarias, propias (indígenas y afrodescendiente) y restaurativas, enfocadas en la reparación y la construcción de lazos en el departamento de Córdoba (CEV, 2021). Finalmente, esta entidad viene acompañando el proceso de la “Ruta del Cimarronaje” en el que participan organizaciones negras, afros, palenqueras y raizales del Caribe, incluyendo el Sur de Córdoba y en el que se firmó en el mes de marzo de 2021 el Pacto y Proclama por la no repetición de violencias en esta región del país (CEV, 2021).

Por su parte, la UBPD ha desarrollado acciones para el relacionamiento institucional con autoridades departamentales y municipales, mesas municipales de víctimas, organizaciones sociales, entidades académicas y excombatientes. En el proceso de organizar la información de Cuerpos No Identificados –CNI– y Cuerpos Identificados No Reclamados –CINR– en los cementerios, se conformó una mesa de trabajo específica en el departamento con la participación de la Secretaría de salud, el INMLCF, la PGN y otras entidades. Actualmente esta entidad se encuentra construyendo el PRB para lo cual está recogiendo información secundaria y primaria. Con este propósito ha desarrollado varias jornadas de trabajo en los municipios de Tierralta, Valencia y Montelíbano donde ha realizado ejercicios de cartografía social, recepción de solicitudes de búsqueda, toma de muestras de ADN y atención a víctimas. Al mismo tiempo, ha desarrollado articulaciones con la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba a través de las JAC, y la Red de Derechos Humanos de la asociación, organización en cuatro nodos: San Juan/Río Verde, Tierradentro, Juan José, El brillante y se vinculó a la Mesa departamental de desaparición de Córdoba (UBPD, 2021).

Algunas de las instancias de la JEP también hacen presencia en el territorio. El departamento de gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva –SE JEP– cuenta con un enlace territorial en Córdoba y Sucre desde donde atienden los departamentos Atlántico, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, la Guajira y Cesar, y el Departamento de Atención a Víctimas –DAV– quien tiene equipos de trabajo en Atlántico, Cesar y Sucre que cubren esta región. Para la JEP, sin embargo, la

persistencia de los problemas de inseguridad y desprotección, la necesidad de realizar actividades no presenciales como resultado del incremento de casos de Covid en el departamento, y las condiciones defectuosas del transporte, son desafíos a su trabajo en la región (JEP, 2021).

Durante el primer semestre de 2021 la JEP realizó 55 actividades de relacionamiento y 14 actividades de difusión. También identificaron posibles escenarios para el desarrollo de los TOAR en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. Respecto a las víctimas se realizaron tres actividades de difusión sobre la presentación de informes a las mesas municipales de participación de víctimas, organizaciones de víctimas y sujetos de reparación colectiva y aliados estratégicos en Montelíbano y San José de Uré (JEP, 2021). Adicionalmente, el Grupo Territorial de la Unidad en Corozal y miembros de la Regional Córdoba de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia MAPP-OEA, realizaron en el mes de agosto de 2021 el ‘Primer encuentro subregional de víctimas y consejeros de paz del sur de Córdoba’ en el que se socializó el trabajo del SIVJRNR, los mecanismos de participación de las víctimas y las rutas de protección que tiene la UIA (UIA, 2021), y el Sistema Integral para la Paz adelantó un encuentro con comunidades afrodescendientes denominado: “Afronarrativas del sur de Córdoba” en el municipio de Tierralta. También con el acompañamiento de la MAPP-OEA algunas comunidades de Montelíbano y Tierralta están construyendo informes para presentar ante la JEP (Organización 1 SC, 2021).

Mediante estas actividades las entidades del Sistema comienzan a posicionarse como referentes dentro del territorio ampliando la interlocución con las víctimas y las comunidades, dando a conocer sus mandatos, y avanzando en la creación de escenarios y rutas de trabajo para el desarrollo de sus objetivos. En particular, la CEV logró compilar información valiosa de las víctimas sobre los hechos acaecidos durante el conflicto y sus impactos, y generó escenarios de construcción de confianza entre diferentes procesos comunitarios y sociales que coexisten en el territorio.

2.1.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Es importante mencionar que el SIVJRNR tuvo un ingreso tardío en el Sur de Córdoba. Mientras la CEV abrió sus oficinas terminando el 2019, la JEP y la UBPD comenzaron a tener mayor visibilidad en 2020. Esto hizo que el trabajo más activo se desarrollara en medio de las restricciones sanitarias por la pandemia y que las actividades hayan sido intermitentes.

En especial, la decisión de la CEV de modificar su estrategia de trabajo en los territorios por la pandemia determinó que en el Sur de Córdoba fuese necesario concluir anticipadamente varios de sus procesos. No obstante, su trabajo ha permitido avanzar en el reconocimiento de muchas las causas y factores de la persistencia del conflicto y las consecuencias e impactos que las violencias han generado en el territorio. Asimismo, se avanzó de forma importante en procesos de diálogo social, que han permitido que diversos sectores sociales entre ellos mujeres, jóvenes, campesinos y víctimas comenzaran a adelantar diálogos y a concertar acciones públicas, situación que, sin la presencia de esta entidad, difícilmente se hubiese dado (Funcionario 2 SC, 2021).

Quedan, sin embargo, algunos pendientes por profundizar en términos de esclarecimiento y reconocimiento de responsabilidades relacionados con la participación de los sectores empresariales en el conflicto, especialmente las afectaciones sufridas por los pequeños y medianos sectores productivos a costa del crecimiento de las grandes empresas, y la intervención de los intereses de los inversionistas internacionales que han producido daños inconmensurables a estos territorios y que siguen poniendo en riesgo a los pobladores, especialmente a las comunidades indígenas que allí habitan. Sin conocer aún si la Corte Constitucional ampliará la extensión del mandato de la CEV, en el territorio también existe incertidumbre sobre la información que contendrá el informe final y las recomendaciones. También se preguntan si el formato de transmedia anunciado por el presidente de la CEV, para la presentación de sus resultados, es el adecuado, considerando que muchas comunidades no necesariamente tienen el conocimiento, la información o las herramientas suficientes para aproximarse a esta herramienta.

En la UBPD y la JEP los pobladores reconocen el esfuerzo pedagógico que se viene desarrollando y los esfuerzos de sus funcionarios por presentar los mandatos y desarrollar acciones con las organizaciones y las comunidades (Funcionario 2 SC, 2021). Sin embargo, este reconocimiento no es homogéneo entre los municipios ni entre las comunidades y organizaciones, particularmente las comunidades indígenas, quienes en muchos casos aún no han tenido espacios de interlocución con ninguna de las entidades del Sistema (STCVI, 2021).

Es importante agregar que la estrategia de intervención coordinada en el territorio le permitió crear espacios de socialización, pedagogía y relacionamiento con los pobladores. Esto ha generado mayor visibilidad y reconocimiento por parte de las comunidades y de la institucionalidad local que comienzan a percibir en el Sistema un referente importante para el desarrollo de los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado durante el último año.

Visto lo anterior, si bien se percibe un interés por las entidades del SIVJNR para adelantar acciones en la región del Sur de Córdoba, aún es necesario profundizar el trabajo y fortalecer los relacionamientos con las comunidades. En particular, la ST considera importante:

i) Revisar la necesidad de establecer oficinas o un mayor número de enlaces en el territorio, de tal suerte que los pobladores puedan tener referentes cercanos y permanentes sobre las labores que se están desarrollando. Si bien las entidades tienen equipos que cubren estos territorios, estos se encuentran en Montería, o aún, en otros departamentos, por lo que se perciben lejanos y en muchos casos, repitiendo los modelos del resto de entidades del Estado que históricamente no han hecho presencia directa en los municipios y territorios rurales distantes.

ii) Esta presencia institucional se hace más urgente en el caso de las comunidades étnicas más lejanas geográficamente y en las comunidades con menores recursos económicos, quienes no han tenido contacto alguno hasta el momento con las entidades del SIVJNR. Es necesario que el Sistema procure al máximo establecer los relacionamientos que se requieren para aproximarse a las realidades de estas víctimas, los prioricen en sus agendas y generen mecanismos de interlocución para que estos pueblos tengan la posibilidad real de participar y desplegar procesos de exigibilidad de sus derechos de manera plena y con garantías.

iii) Es importante continuar en el proceso de relacionamiento con las autoridades regionales y municipales de tal suerte que sea posible avanzar en estrategias de articulación y coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades a nivel local como con las autoridades nacionales, que les permita a las víctimas ver realizados sus derechos integralmente.

iv) Es necesario robustecer las estrategias y programas de protección a víctimas para que participen de manera segura en los procesos del SIVJNR. La persistencia del conflicto y las graves violaciones a los Derechos Humanos que se presentan con frecuencia en la región, desincentivan el interés de las víctimas de participar en los procesos, aún más, de aquellos que implican ahondar en la verdad de lo acaecido.

2.1.3. Riesgos

Las comunidades del Sur de Córdoba sufren desde hace lustros una situación inmanejable en materia de derechos humanos. La victimización de un porcentaje alto de su población, las distancias geográficas acrecentadas por la escasa infraestructura vial y los precarios servicios de telecomunicaciones, la persistencia del conflicto, y la pobreza y desigualdad que imperan en el territorio, hacen que la

situación de vulnerabilidad sea muy acentuada. Por tanto, se espera que el SIVJNRN brinde las condiciones para que, junto con la implementación integral del A.F., estas comunidades puedan avanzar en el mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida, y puedan ejercer sus derechos como víctimas.

Al respecto, avances limitados o respuestas dilatadas en el tiempo en términos de verdad y de justicia en esta región, crean condiciones para la repetición de estos hechos y el aumento de victimizaciones en el territorio. En particular, es necesario subrayar que la falta de esclarecimiento sobre la participación de los grandes conglomerados económicos nacionales e internacionales, algunos de ellos ligados a economías extractivistas y latifundistas, en los procesos de despojo y vaciamiento del territorio con graves consecuencias para las comunidades, especialmente las indígenas, son focos de revictimizaciones, con daños que, en muchos casos, son irreversibles.

Al mismo tiempo, la ausencia de procesos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables que participaron en la generación de estas afectaciones, en especial la acción de las grandes compañías e inversionistas nacionales y extranjeros no solamente invisibiliza la realidad que ha vivido por décadas esta región, sino que además fomenta la intervención arbitraria de nuevos capitales amparados en la percepción de impunidad que existe en el país para estos casos.

2.2. Compromiso: Derecho a la Reparación Integral

2.2.1. Logros y relevancia

A corte de 31 de julio de 2020 de los 277.083 habitantes 116.413 eran víctimas, sujetos de atención (RNI, 2021). Actualmente la UARIV cuenta con presencia en los cinco municipios de esta subregión PDET (UARIV, s,f).

En materia de reparación, en la subregión existen siete SRC de los cuales el 14% está en fase de implementación y el 86% restante no ha superado las primeras fases del proceso de reparación colectiva (UARIV Radicado 202172023056381, 2021). La UARIV señala que se ha avanzado en algunas actividades como las jornadas de diseño y formulación de los PIRC que continúan pendientes, entre otras. Con el acompañamiento de la cooperación internacional, entre ellos la Organización Internacional para las Migraciones y la USAID, se han adelantado espacios de diálogo comunitario para la formulación de planes de retorno y reubicación acompañados de jornadas de socialización (UARIV, 2021).

Dentro de la estrategia “Tejiéndonos”, se han realizado varios encuentros con las comunidades retornadas para atender afectaciones psicosociales y fortalecer el

tejido social, mediante varios ejes¹⁵¹ que contemplan acciones con la comunidad buscando contribuir a su proceso de integración favoreciendo la convivencia (UARIV, 2021)

Adicionalmente, en términos de participación, la Unidad reporta un avance en la realización de la primera jornada metodológica para los municipios priorizados en Sur de Córdoba liderada por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, en donde se socializó el proceder para el cumplimiento de los temas estratégicos del Pilar 8 de Reconciliación, convivencia y construcción de paz, incluyendo las metas propuestas y los proyectos priorizados en los municipios de la región (UARIV, 2021).

La URT, por su parte, reporta un total histórico de 2.420 solicitudes de restitución, de las cuales 1.534 se encuentran habilitadas y 886 continúan pendientes por trámite. En términos de microfocalización la entidad resalta que el municipio de Valencia es el único de la subregión que ha sido microfocalizado en su totalidad. Sin embargo, como se mencionó en el noveno informe de esta la ST, 46 solicitudes están suspendidas, 39 por razones de seguridad, y otras 7 porque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo ha conceptuado que se trata de predios que actualmente están en trámite de sustracción porque están superpuestos con Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da (STCIV, 2021, p. 410; URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

457

En el resto de los municipios de la región, se presenta un avance parcial en términos de microfocalización¹⁵². Finalmente, en la etapa judicial, durante la vigencia de la ley se han presentado un total de 766 demandas ante jueces especializados en restitución de tierras; no obstante, esta ST no obtuvo información del estado de dichas demandas.

Finalmente, la URT destaca su esfuerzo en materia de inversión en proyectos productivos y en jornadas informativas acerca de su trabajo. En primer lugar, menciona que en Córdoba ha invertido más de \$24.000 millones en 905 proyectos productivos, como es el caso del acompañamiento al proyecto de ganadería bufalina en Tierralta (URT, 2021). En segundo lugar, mediante jornadas pedagógicas la Unidad ha dado a conocer la ruta del proceso individual y colectivo, así como la aclaración de dudas acerca de generalidades de la Ley 1448 de 2011 y su reciente prórroga. El más reciente de estos espacios fue en junio de 2021 en el casco urbano del municipio de Montelíbano (URT, 2021).

¹⁵¹ (i) Reconocimiento comunitario, (ii) construcción del sentido de comunidad, (iii) trámite de conflictos y (iv) participación pública y ciudadana (UARIV, 2021).

¹⁵² Para conocer datos de microfocalización por municipio puede revisar el noveno informe de esta STCIV (STCIV, 2021).

2.2.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Estas acciones representan los esfuerzos de las entidades por consolidar su presencia regional y su compromiso con la superación de las violencias y afectaciones del conflicto en estas zonas del país. Sin embargo, a juicio de la ST es necesario realizar mayores esfuerzos para avanzar en los procesos de reparación en esta región. Algunos de ellos son:

i) Es necesario que se amplíe la oferta institucional relacionada con la reparación integral a las víctimas, y que se creen más espacios de difusión y pedagogía de las rutas y medidas disponibles para la atención a las víctimas, en particular en las zonas rurales de los municipios y tomando en consideración los enfoques diferenciales para la atención a víctimas. La posibilidad de que la población acceda a estos programas no sólo representa una oportunidad para que supere situaciones de vulnerabilidad y disminuya las posibilidades de revictimizaciones, sino que reafirma el compromiso del Estado por garantizar el acceso a la reparación. Al respecto, la MAPP OEA destaca el compromiso de la URT por desarrollar y mantener canales virtuales de atención en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19 para dar continuidad a las acciones realizadas en el territorio (Organización 1 SC, 2021).

ii) Es importante que se fortalezcan todos los componentes de la política de reparación integral a víctimas, siendo la prórroga de la Ley una oportunidad para avanzar. Se debe prestar especial atención al mínimo avance de los SRC debido a que, tras el seguimiento que ha venido haciendo la ST, no se han presentado avances importantes en términos de reparación colectiva. Adicionalmente, es imperativo que las entidades responsables de los diferentes componentes de la reparación actualicen constantemente la información disponible.

Ahora bien, en términos de atención psicosocial, y retornos y reubicaciones, los datos presentados a nivel territorial no contienen el mismo nivel de profundidad y análisis que los del nivel nacional. Esto impide hacer una evaluación real del estado actual de la política de atención y reparación a víctimas en el territorio.

iii) La ST considera relevante no sólo la atención de los derechos a la verdad, justicia y reparación, sino que es necesario que se superen conductas problemáticas en los territorios, para de esta forma avanzar en el goce efectivo de los derechos ya mencionados. En este aspecto, es fundamental mencionar que voces en el territorio señalan que en el Sur de Córdoba se han normalizado conductas como la corrupción, la perpetuación del conflicto, el surgimiento y permanencia de grupos armados ilegales (STCIV, 2021), entre algunos otros fenómenos que limitan la construcción de una paz estable y duradera. Por tal motivo, entidades a nivel

nacional y local, así como las transicionales y las ordinarias, deben adelantar un trabajo mancomunado con el fin de establecer un contexto apropiado para la implementación del A.F.

iv) Es imperativo que se trascienda la perspectiva militarista en los territorios y se refuerce la presencia estatal desde un carácter social, que se enfoque en la satisfacción de derechos básicos que permita que las poblaciones de este territorio se desarrollen mediante capacidades instaladas y consigan la superación de las vulnerabilidades para la construcción de un proyecto de vida que sobrepase su condición de víctima.

2.2.3. Riesgos

En el Sur de Córdoba la implementación de las medidas de reparación integral con un enfoque territorial representa una oportunidad de superación de políticas y prácticas que han desangrado al territorio, así como el empoderamiento de las víctimas en relación con su capacidad de incidencia en el territorio. De no cumplir con estos compromisos, la posibilidad de las víctimas de reconocerse como sujetos políticos y sujetos de derecho se reducen, por cuanto no encuentran apoyo en la institucionalidad y no se legitiman sus resistencias.

Es necesario mencionar de manera particular que, de no darse un mejoramiento sustancial en la política de atención y reparación a las víctimas en esta región, se verían seriamente impactados algunos sectores de ellas como los Sujetos de Reparación colectiva, de quienes se registran muy bajos avances en la implementación de sus PIRC y de las víctimas que están tramitando sus casos ante la URT y los jueces para la restitución de sus tierras. También las víctimas que se encuentran más alejadas de los centros urbanos y, especialmente, las comunidades étnicas, quedarían más expuestas a la vulneración de sus derechos al no poder participar efectivamente de las discusiones ni de las decisiones en política pública que les afectan.

En este sentido, el desconocimiento de la prioridad territorial iría en detrimento de lo pactado en el A.F., omitiendo la trascendencia de la integralidad de los derechos de las víctimas y su centralidad en el acuerdo.

2.3. Compromiso: La promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

2.3.1. Logros parciales

En relación con lo establecido en el 5.2 del A.F, los talleres regionales virtuales adelantados por la Consejería de Derechos Humanos para la construcción del [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP](#) Esta versión: 23 de octubre de 2021

PNADDHH también contaron con la participación del departamento de Córdoba. Se identificaron 3.161 registros por parte de los participantes en el canal de WhatsApp y fue Córdoba uno de los entes territoriales con el mayor número de ciudadanos activos por este canal (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021).

De acuerdo con datos de la Consejería la priorización de este departamento estuvo encaminada hacia el componente de justicia, haciendo hincapié en la necesidad de fortalecer los canales para el acceso a la justicia, además de fortalecer la institucionalidad pública respecto a los derechos de la población víctima del conflicto (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021).

2.3.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Dentro de los factores de riesgo identificados en este territorio la Consejería de DDHH destaca la informalidad, el accionar criminal de los grupos armados, la migración y la corrupción como elementos que posibilitan la violación de los derechos humanos, especialmente en un contexto de emergencia sanitaria donde las comunidades se encuentran en una posición altamente vulnerable. De acuerdo con lo anterior la ST considera que la priorización del componente de justicia es un acierto de los cordobeses que fueron partícipes de estos talleres, ya que permite evaluar la pertinencia institucional del aparato de justicia en el territorio, así como su retroalimentación y posibles modificaciones alrededor de las necesidades particulares de la región.

No obstante, es necesario mencionar que la información sobre este taller es escasa, y no se conoce si los objetivos y expectativas de los participantes fueron satisfechos, ni si su participación fue efectiva. Por lo tanto, es fundamental que las entidades avancen la elaboración de documentos públicos que recojan las inquietudes, recomendaciones y propuestas territoriales de tal suerte que sea posible ampliar la discusión y realizar seguimiento. Finalmente, la ST reconoce la participación territorial del departamento en donde geográficamente se ubica la subregión PDET de Sur de Córdoba, sin embargo, no tiene datos que aseguren la participación de estos municipios en este taller.

2.3.3. Riesgos

La gravedad del conflicto en esta subregión es alta y no surge de actores y situaciones fácilmente identificables. De allí que, de no generarse desde el Estado una acción robusta de prevención, protección y garantía de los DDHH, la vulnerabilidad del territorio y sus comunidades seguirá en aumento junto a las violaciones a los DDHH.

Desde la firma del A.F en el 2016 y la salida de las FARC de esta subregión, otros actores armados como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y los Caparros se han reagrupado en el territorio generando zozobra entre los pobladores debido a los constantes desplazamientos, confinamientos, masacres y asesinatos de líderes sociales (El Espectador, 2021). La ubicación estratégica de esta región genera una situación de riesgo permanente para las comunidades pues se ven obligadas a convivir con grupos armados ilegales que mantienen intereses antagónicos frente al territorio y esto ha derivado en violentas disputas.

La situación se ha agravado hasta el punto de que, durante el primer trimestre de 2021 el departamento de Córdoba figuró como el único de la costa Caribe que presentó desplazamientos masivos debido al fenómeno de la violencia (El Herald, 2021). Frente a este panorama, pese a que las comunidades reconocen la presencia de fuerza pública a partir de los sobrevuelos de aeronaves militares y enfrentamientos en la zona, no existe suficiente confianza de las comunidades hacia esta institución (Álvarez Cogollo, 2021) y no se perciben mejoras en términos de protección y seguridad en el territorio.

Es necesario señalar que estas violencias abarcan aspectos de orden económico, político, social y ambiental e involucran a numerosos actores locales, nacionales e internacionales (El Espectador, 2021), por lo que es necesario avanzar rápidamente en la implementación del AF con enfoque territorial. Trabajar de forma consistente en políticas que garanticen los derechos humanos y, en particular, en la consolidación de una política robusta de prevención y protección de estos derechos, es indispensable para evitar ciclos de repetición. Esta tarea debe ir de la mano con el desarrollo de estrategias para transformar las condiciones sociales de las comunidades que viven o vivieron conflicto, políticas de impulso económico, mecanismos de diálogo y participación, mecanismos de protección del medio ambiente, y estrategias para la reconstrucción del tejido social y la convivencia.

3. Subregión Pacífico Medio

3.1. Compromiso: Derecho a la Verdad y la Justicia

3.1.1. Logros y relevancia

La Ficha estratégica del Registro único de Víctimas de esta subregión PDET señala que, con corte a 31 de julio de 2021, se registran 203.603 víctimas, afectando al 52,6% de la población (RNI, 2021). Los hechos victimizantes más frecuentes han sido el desplazamiento forzado, las amenazas, los hostigamientos, los actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos, y la pérdida de bienes muebles o inmuebles,

entre otros. Se trata de una región que, además de ser altamente impactada por el conflicto armado, ha debido soportar condiciones históricas de pobreza, ausencia estatal y racismo institucional¹⁵³. Asuntos que explican claramente la necesidad de una acción robusta e integral del SIVJRNR.

La CEV, que cuenta con una Casa de la Verdad en Buenaventura, un enlace en el municipio de Guapi y un enlace étnico ha desplegado un trabajo importante de visibilización de los principales hechos criminales ocurridos en la región. Algunas de las actividades desplegadas en el territorio han sido: los programas radiales “Voces de la Verdad”, alocuciones públicas del presidente de la Comisión (Duzán, 2021) y espacios de diálogo con la Comisión de la verdad interétnica del Pacífico, y el quinto encuentro por la verdad “El impacto del conflicto armado en la salud” con la participación de sabedores y sabedoras de los municipios Guapi, Timbiquí y López (CEV, 2020b) y se han compilado 441 testimonios desde la macroterritorial del pacífico, para la construcción del informe final.

En relación con el objetivo de reconocimiento se realizó el “Reconocimiento a la verdad del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal: Hechos e impactos del conflicto armado aportes a la construcción de paz y nación”, el segundo encuentro territorial: “La Verdad indígena en el pacífico. Impactos y resistencias en la defensa del territorio”, y, en el marco del Pacto por la vida y la paz del Pacífico y suroccidente se desarrolló la Caravana fluvial humanitaria en el pacífico caucano: un clamor de esperanza, que tuvo como escenario los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí, entre otros municipios de la región (CEV, 2021). Finalmente, en Aprendizajes para la convivencia se ha realizado una profundización de la experiencia de la Capilla de la Memoria de Buenaventura, reconociendo su trabajo en el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre las comunidades y la institucionalidad formal (CEV, 2021).

Por su parte, la UBPD cuenta con un grupo de trabajo con sede en Cali, y un grupo satélite en Buenaventura. Mediante el Plan Regional de Búsqueda del Pacífico vallecaucano, que cobija los municipios de Buenaventura y Dagua, esta entidad viene desarrollando varias acciones: recolección de información, comparación y triangulación, análisis de concentraciones temporales y espaciales, modus operandi de los actores y, dinámicas de la desaparición. Estos procesos han sido posibles gracias al estudio de fuentes secundarias y a los aportes de la JEP, la Corporación

¹⁵³ Se ha conceptualizado *Racismo Institucional* “como una forma de violencia meta política de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia”. Sobre este concepto ver: (Restrepo, 2009).

para el Desarrollo Regional, la Fundación Nydia Erika Bautista, la Asociación de Mujeres AINI – Fuente de la primavera de las flores y, algunos casos, a través del trabajo desarrollado en torno al Estero San Antonio en Buenaventura. Adicionalmente, se han realizado diálogos iniciales con las familias, acciones pedagógicas y ejercicios de cartografía social.

Adicionalmente se firmó el Pacto regional de búsqueda en Buenaventura mediante el cual se vienen trabajando dos convenios con organizaciones de Buenaventura para la documentación de casos, ejercicios de cartografía y apoyo psico espiritual. También se vienen realizando acciones comunitarias para la recolección de información y se está trabajando en el fortalecimiento de confianza del SIVJRNR en el territorio. Se hicieron los diseños de pliegos para la consultoría de construcción de metodologías de búsqueda en contexto subacuático en el estero San Antonio (UBPD, 2021).

De otro lado, la JEP también tiene presencia con algunas de sus dependencias en el territorio. El departamento de Gestión Territorial tiene equipos de trabajo en Popayán (Cauca) y Buenaventura y Cali (Valle del Cauca); el departamento de Atención a Víctimas y el Sistema Autónomo de Asesoría y defensa –SAAD– cuentan con profesionales en Popayán (Cauca) y Cali (Valle del Cauca); y la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– tiene un equipo en Pasto, desde donde cubre los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca. No obstante, señala la JEP que la persistencia de los problemas de inseguridad y desprotección, incluyendo la amenaza a líderes, lideresas y excombatientes, las dificultades para llegar de forma directa a las comunidades por la precariedad en la conectividad, y la falta de competencias digitales de algunas personas, son desafíos importantes para el trabajo de la jurisdicción (JEP, 2021)

Durante el primer semestre de 2021 la JE desarrolló tres actividades de relacionamiento y tres de difusión en Guapi, López de Micay y Timbiquí y jornadas de capacitación, en línea, sobre los TOAR a miembros activos de la Armada Nacional del Valle del Cauca. Se realizaron siete actividades de difusión a víctimas individuales y organizadas. Cuatro se hicieron en Buenaventura y tres con la Mesa Étnica Territorial por la Paz –METP– que cubre los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí. Finalmente, se desarrollaron dos jornadas de información y divulgación desde el SAAD a comparecientes y futuros comparecientes en Buenaventura y Guapi (JEP, 2021). Es importante registrar que en Buenaventura las entidades del SIVJRNR suscribieron el ‘Pacto por la Búsqueda - Buenaventura Territorio de Paz’ con el que esperan concentrar acciones de manera articulada en este territorio, considerando sus afectaciones y la persistencia de la violencia. En

ese contexto la JEP dictó medidas cautelares para proteger y preservar el Estero de San Antonio en Buenaventura (JEP, 2021). Al tiempo, afirman líderes consultados por la ST que actualmente se está desarrollando un trabajo de articulación de las entidades del Sistema y el proceso del PDET, incluyendo algunas acciones del pilar 8, sin especificar cuáles (Líder 12 PM, 2021).

Se trata sin duda de una apuesta consistente para llegar hasta este territorio y desarrollar sus mandatos, que, sin embargo, aún requiere de un esfuerzo más profundo y sostenido.

3.1.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Ante la calidad y eficacia de este despliegue territorial, las percepciones de las comunidades difieren. Mientras algunos liderazgos mantienen una visión optimista de las potencialidades que puede tener en el tiempo el trabajo del Sistema en el territorio, otros consideran que es necesario profundizar los esfuerzos para que su labor tenga frutos.

En relación con el trabajo de la CEV, algunos liderazgos reconocen que la incorporación del enfoque étnico y antirracista ha hecho que su acercamiento a las comunidades sea más respetuoso y cuidadoso que el que suelen tener otras entidades del Estado. También reivindican la inclusión de la perspectiva de género, en especial, en un contexto primordialmente machista y patriarcal, que hace que las mujeres y la comunidad LGBTI enfrenten mayores obstáculos para participar y hacerse parte de las decisiones. No obstante, también identifican límites importantes a su trabajo: (i). el corto tiempo de mandato; (ii). los problemas de seguridad que inhiben a las víctimas y a los líderes y lideresas de brindar sus testimonios; y (iii). las restricciones sanitarias impuestas por la pandemia (Líder 12 PM, 2021). Estos elementos han imposibilitado que la Comisión llegue a todos los territorios, particularmente los rurales, donde no se registra un trabajo de largo aliento. Al mismo tiempo, impera la incertidumbre de lo que pasará con los resultados de las investigaciones y la forma en que será finalmente narrada esa verdad (Líder 13 PM, 2021).

Esta percepción disímil también se tiene del trabajo de la UBPD. Especialmente en el Distrito de Buenaventura, su presencia comienza a ser bien recibida a propósito del trabajo que se viene realizando durante los últimos meses en el estero de San Antonio. El enfoque de género y étnico que caracteriza al Sistema también le ha brindado a esta entidad la posibilidad de generar procesos de interlocución horizontales y con actores diversos. Así lo aseguran sectores feministas, quienes manifiestan que las mujeres negras han encontrado espacios propios de diálogo en los que han tenido la posibilidad de dejar consignados sus conocimientos y

narrativas (Líder 8 PM, 2021). Sin embargo, otros liderazgos, especialmente en las zonas rurales y en los municipios caucanos, aún no ven avances palpables del trabajo de esta entidad y en algunos casos, no la conocen. En particular, la continuidad del fenómeno de desaparición y la inoperancia del Estado como respuesta, los lleva a concluir que es un aspecto en el que poco o nada se ha avanzado en la región (Líder 11 PM, 2021; Líder 14 PM, 2021).

Sobre el desempeño de la JEP en el territorio, los líderes consultados por la ST también plantean diversas opiniones. Por un lado, su llegada es percibida como un avance y una esperanza real para la superación del conflicto. Para algunos líderes y lideresas la llegada de la JEP ha permitido que las comunidades comiencen a tener voz propia a partir de la elaboración de los informes. Algunos miembros de la comunidad consultados por la ST señalan que actualmente están trabajando en la elaboración de otro informe tras la ampliación del término que se dio para su presentación ante esta instancia. Desde esta óptica, la llegada de esta entidad al territorio y los canales que se comenzaron a abrir para la interlocución mediante los ejercicios de pedagogía y socialización que se ha hecho, es un punto de partida para avanzar en procesos de justicia (Líder 14 PM, 2021). Sin embargo, como con las otras dos entidades del Sistema, algunos liderazgos plantean que, aunque sí se atiende a la gente, aún no se ven resultados claros de su labor (SRC 3 PM, 2021).

Es importante señalar que las percepciones de las comunidades varían a partir de su ubicación geográfica y las oportunidades de relacionamiento que han tenido con el Sistema. Mientras los habitantes de Buenaventura que han interactuado directamente con las entidades encuentran algunos elementos positivos en su labor y se mantienen optimistas de sus resultados, los liderazgos que habitan los municipios del Cauca o zonas rurales identifican más vacíos, ausencias y límites a este trabajo. Algunas de las críticas son: (i). los avances son legislativos y no se registra su implementación en el territorio; (ii). no hay articulación entre el SIVJRNR y los sistemas propios de justicia (SRC 4 PM, 2021); (iii). aunque hay información, las instituciones no están llegando al territorio ni a las víctimas (Líder 10 PM, 2021); y aún, en algunos casos, (iv). que las comunidades no conocen sus derechos ni lo que se pactó en el A.F. (Líder 15 PM, 2021).

Visto lo anterior, es claro que, aunque las entidades mantienen un interés por desplegar acciones en los municipios de esta región, aún requieren fortalecer las estrategias que se han implementado. Por ello la ST considera importante revisar:

i) Fortalecimiento de la presencia institucional. Si bien es cierto este territorio, por su extensión y ubicación geográfica, las dificultades de acceso, la presencia de actores armados y la persistencia de la violencia, representa importantes desafíos

a la institucionalidad para desarrollar presencialmente sus actividades, es importante generar alternativas viables para que las comunidades que allí habitan conozcan el Sistema y tengan la posibilidad de interactuar con este.

ii) Es necesario que la visión que se tenga para esta presencia territorial y el relacionamiento que se haga con las comunidades, incluya una visión colectiva del territorio. En este sentido, complejizar las comprensiones sobre el enfoque étnico y diferencial es clave para desarrollar un trabajo acorde con las necesidades y requerimientos del territorio. Para ello, al enfoque étnico, es necesario adicionar una postura antirracista y al enfoque de género, la creación y sostenimiento de espacios específicamente para mujeres y comunidades LGBTI, independientemente del peso político y nacional que tengan las organizaciones territoriales mixtas.

iii) La falta de priorización de los tres municipios del Cauca en los procesos que desarrollan las entidades del Sistema, excepción hecha por las acciones de la CEV relativas al pacto por la vida y la paz, en los que se vincularon activamente estos municipios, profundiza las distancias y el desconocimiento existente en el territorio sobre el mandato de las entidades y sus avances. Ello empeora con las decisiones del gobierno central al trasladar la administración del PDET a Popayán, municipio que no es referente de las comunidades. Por tanto, es importante que las entidades revisen en sus ejercicios de priorización territorial y temática las necesidades de estos municipios y la importancia de hacer presencia institucional a través de la realización de acciones concretas y sostenidas con sus pobladores.

iv) En relación con el Distrito de Buenaventura, es importante mantener la atención y realizar seguimiento de los acuerdos y acciones proyectadas. En particular, es necesario ampliar la visión del territorio e incorporar en las acciones y decisiones la zona rural en la relación campo poblado y sus conexiones con el resto de los municipios del pacífico medio, tomando como eje de acción el enfoque étnico y diferencial.

v) En todo el territorio PDET, es necesario fortalecer los mecanismos de protección y seguridad de las víctimas, sus organizaciones y de todas aquellas personas que están interesadas en participar activamente de las actividades y procesos del SIVJNR. Proteger la vida y la integridad de las comunidades en el ejercicio del trabajo de estas entidades debe ser una prioridad para el Sistema.

vi) Finalmente, en este territorio también es necesario profundizar las estrategias de articulación, especialmente en los tres municipios del Cauca, tomando como ejemplo lo avanzado en el Distrito de Buenaventura. Si bien no necesariamente las entidades confluyen en sus ejercicios de priorización territorial en esta región, sí es importante que las comunidades y las víctimas puedan percibir la articulación y

coordinación entre ellas, y de manera especial, con las demás entidades del Estado encargadas de la reparación, así como con las autoridades locales. Esto último, particularmente, porque es la institucionalidad con la que mayores relacionamientos han tenido en el pasado y son referentes en el territorio.

3.1.3. Riesgos

Los pobladores del Pacífico Medio han vivido por décadas resistiendo el racismo estructural e institucional, la exclusión de los procesos adelantados por el Estado, las consecuencias de las economías legales e ilegales que afectan sus territorios, la acción de los grupos armados, y los impactos individuales y colectivos de las violencias que allí se han ejercido. De allí que la labor del SIVJNR sea necesaria y urgente. Mediante el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento y dignificación de los procesos de resistencia, la investigación y sanción de los responsables, y las medidas reparadoras que de este sistema de justicia se desprendan, es posible dar un paso adelante en el mejoramiento de las condiciones para el buen vivir de las comunidades.

Un resultado distinto, implicaría retroceder en la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de estas comunidades, mantener el estatus quo de la discriminación y el racismo al que ha sido sometido el territorio y una nueva frustración de las comunidades que dieron su voto de confianza a las nuevas entidades derivadas del A.F. En particular, la inacción o la falta de resultados del SIVJNR profundiza la vulnerabilidad de las comunidades, y abre espacios para la repetición de los hechos victimizantes.

Adicionalmente, se atentaría contra las salvaguardas incluidas en el capítulo étnico del AF (6.2.3. numeral e. del A.F.) en materia de víctimas del conflicto como el respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, la incorporación de la perspectiva étnica y territorial en el desarrollo de los mecanismos judiciales y extrajudiciales que contiene el SIVJNR, y la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial indígena y con las autoridades ancestrales afrocolombianas. Situación que implicaría un mayor detrimento a los derechos de las comunidades étnicas de este lugar del país.

3.2. Compromiso: Derecho a la Reparación Integral

3.2.1. Logros y relevancia

A corte de 31 de julio de 2020 de los 387.335 habitantes 180.675 eran víctimas, sujetos de atención (RNI, 2021). La UARIV cuenta con presencia en los cuatro municipios, de los cuales el de Buenaventura es un centro regional (UARIV, s,f).

Respecto a la reparación colectiva, de acuerdo con datos de la Unidad de Víctimas, en esta subregión hay un total de 26 SRC de los cuales el 3% está en fase de implementación y el 97% no ha superado la fase de diseño y formulación del PIRC. Cabe anotar que en la fase de caracterización del daño se agrupa casi el 47% de los SRC. Aun así, la UARIV menciona que ha avanzado en acciones con la mayoría de los sujetos en las diferentes etapas del proceso, como adecuación de espacios para el desarrollo de actividades concertadas, jornadas de construcción y socialización de documentos de diagnóstico, instalación de la consulta previa, entre otras (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).

La UARIV informó que realizó varios espacios de diálogo y coordinación con el fin de brindar acompañamiento a las víctimas del conflicto. Por ejemplo, coordinó y acompañó un plan de choque en Guapi, Timbiquí y López de Micay con el fin de actualizar planes de contingencia, asesoría en atención de emergencias, y ajustes a planes de retorno y reubicaciones. De acuerdo con la entidad, espacios como estos han permitido entablar comunicación directa con las comunidades y afianzar el trabajo articulado entre las instituciones y la población (UARIV, 2021).

468

Por su parte, la URT no presenta ni desagrega información acerca de los procesos de restitución en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. En Buenaventura registra que el total histórico alcanza las 841 solicitudes presentadas, de las cuales 632 ya cuentan con una decisión de fondo. Es importante mencionar que la situación de seguridad en este último semestre no ha sido favorable y los espacios de articulación y monitoreo con la Fuerza Pública arrojaron, en el mes de abril, que las actividades de la Unidad debían ser suspendidas. Esta situación permanece igual hasta el momento¹⁵⁴ (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

Finalmente, la URT señala el importante esfuerzo de la entidad por alinear y acelerar, mediante los PDET, las acciones de cumplimiento de algunos procesos de restitución de tierras. El director de la URT menciona la articulación institucional a través de los PDET que se adelantó para dar cumplimiento a la sentencia 071/15, la más importante del departamento del Cauca¹⁵⁵, a favor del Consejo Comunitario

¹⁵⁴ El acompañamiento se encuentra inactivo por parte de la fuerza pública, obedeciendo a la asistencia militar con ocasión del paro y la protesta social. (URT Radicado DSC1-202120057, 2021).

¹⁵⁵ Proferida en 2015, involucra todo el aparato estatal para su cumplimiento y permitió la restitución de 71.010 hectáreas de tierra del Consejo Comunitario Renacer Negro, asentada en el municipio Timbiquí.

Renacer Negro, la cual benefició a más de 2.000 familias. Mediante la coordinación de más de 30 entidades públicas de carácter local y territorial, se consolidó un proyecto integrador que ha avanzado con lo ordenado en la sentencia y ha permitido que las familias beneficiarias superen su condición de víctima, mejorando su calidad de vida (URT, 2021).

3.2.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

Como puede observarse, si bien es cierto hay algunas acciones que representan avances en esta región, aún hay grandes retos para la realización del derecho de las víctimas a la reparación integral. La ST destaca los siguientes:

i) El acceso y la poca disponibilidad de información siempre han representado un obstáculo para avanzar en el ejercicio de seguimiento y monitoreo de los procesos de reparación integral en la región. Por esa razón, es necesario que las entidades realicen un proceso de actualización constante acerca de los avances, oportunidades y retos.

ii) Es fundamental que se dinamicen los procesos de reparación integral. Varias voces de la región consideran la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras como una oportunidad importante para permitir que las víctimas accedan a la oferta institucional y se avance en los procesos que ya existen (Funcionario 4 PM, 2021; SRC 4 PM, 2021). No obstante, señalan que esta extensión temporal debe considerar también algunos aspectos: (i) la necesidad de adelantar los ajustes de financiación adecuados para las necesidades particulares del territorio, sin lo cual, no va a ser posible reparar a las víctimas (Líder 11 PM, 2021; SRC 4 PM, 2021); (ii) asegurar la voluntad gubernamental y las capacidades de las entidades en los territorios para avanzar en la reparación, resaltando la responsabilidad del Estado sobre la reparación de las víctimas (Líder 10 PM, 2021); (iii) consolidar acciones claras y concretas en los diferentes componentes de la reparación (Líder 10 PM, 2021); (iv) mencionan que los factores de contexto también afectan la implementación de estas medidas, por lo tanto, una presencia estatal que garantice la seguridad es necesaria para el cumplimiento de los compromisos en relación con la reparación de las víctimas (SRC 3 PM, 2021; SRC 4 PM, 2021)

iii) Paralelamente, es necesario que se consoliden canales de comunicación entre las entidades y las víctimas, favoreciendo la participación y evitando la revictimización. Un funcionario local menciona que, en algunos casos, se niega la calidad de víctima de algunos afectados, y funcionarios de entidades como la UARIV caen en posibles revictimizaciones a ciertas poblaciones (Funcionario 4 PM, 2021). Adicionalmente, líderes de la región señalan que el relacionamiento con la UARIV

resulta tedioso y lento, lo que demostraría su desinterés en la implementación de las medidas de los PIRC (Héctor, Mirna).

En este sentido, es importante que las entidades reconozcan el carácter transformador de las distintas medidas de reparación integral, así como la relevancia de la participación de las víctimas, factores que pueden fortalecer la implementación de la reparación al ser tenidas en cuenta las necesidades de las víctimas y contribuir a la mejora de su calidad de vida.

iv) En relación con lo anterior, en esta subregión se debe considerar el reconocimiento del enfoque étnico como una oportunidad de avance. Por ejemplo, en la región los 26 SRC son de carácter étnico, por tal motivo considerar su cosmovisión, sus formas propias de administración y sus particularidades como poblaciones étnicas, permite dirigir la inversión social y las medidas de reparación hacia una dirección diferente, que contribuya con la construcción de su proyecto de vida. Sin embargo, para esto es necesaria la creación de una ruta orientadora que incluya herramientas adecuadas para la comprensión de los procesos que se están adelantando en la región.

v) Finalmente, la articulación entre los componentes de la reparación integral, con los entes territoriales y las iniciativas PDET representa una oportunidad importante para este territorio. Según la URT en el municipio de Timbiquí hay 18 órdenes de restitución de tierras que coinciden con iniciativas PDET; 19 medidas coinciden con Planes de Reparación Colectiva de la Región (URT, 2021), entre otras coincidencias que permitirían un desarrollo armónico de todos los procesos. Para este propósito, es necesario que: 1. se avance en un proceso de diagnóstico que permita evidenciar las coincidencias que existen entre órdenes de sentencia de restitución de tierras, medidas de diferentes PIRC, iniciativas PDET, medidas de planes de retornos y reubicaciones, y acciones del plan de desarrollo de los entes territoriales, entre algunas otras dimensiones, que permitan establecer relaciones; 2. adelantar espacios informativos y de pedagogía que involucren a los distintos actores, con el fin de mostrar rutas de acción para avanzar en estos procesos; (iii) estructuración de planes de trabajo armónico que puedan ser aprovechados posteriormente por otros actores, entre otras acciones.

3.2.3. Riesgos

En esta subregión es pertinente no sólo considerar el enfoque territorial, sino la importancia del enfoque étnico y su capacidad transformadora. El incumplimiento de las medidas de reparación integral implicaría el desconocimiento de unas necesidades particulares basadas en elementos culturales, geográficos, victimizaciones específicas, así como la omisión de singularidades referentes a la

cosmovisión y percepción de varios de los sistemas que componen la sociedad. Al mismo tiempo, significaría un desconocimiento de las salvaguardas étnicas en materia de víctimas en las que se establece el derecho de estas comunidades a participar en el diseño y ejecución de las medidas del Sistema y la participación y la consulta en la definición de sus mecanismos judiciales y extrajudiciales. En particular, la falta de avances en la reparación de los Sujetos de Reparación Colectiva va en detrimento de los derechos de un conjunto amplio de población afrodescendiente e indígena y de la legitimidad alcanzada por el A.F. en esta región.

Finalmente, no sólo se estaría gestando un contexto de posible repetición del conflicto armado con nuevas victimizaciones, sino que se estaría revictimizando a poblaciones enteras. Debido a esto, es fundamental tomar en cuenta la participación de los distintos sectores de esta región, y así adecuar la política a sus necesidades específicas.

3.3. Compromiso: La promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

3.3.1. Logros parciales

La subregión PDET de Pacífico Medio también hizo parte de los 33 talleres territoriales desarrollados por la Consejería para los Derechos Humanos para la construcción del PNADDHH. Así como en las subregiones PDET de Catatumbo y Sur de Córdoba, la participación fue abordada desde un nivel departamental, por tal motivo, para cubrir el Pacífico Medio, es necesario tomar en consideración la jornada desarrollada en el departamento del Cauca del pasado 7 de abril y la jornada del departamento del Valle del Cauca del pasado 23 de abril. (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021)

De acuerdo con la información proporcionada por la Consejería, Cauca fue uno de los departamentos con mayor participación ciudadana por los canales de WhatsApp¹⁵⁶. La priorización departamental apuntó al componente de Derecho Internacional Humanitario. Este tema de priorización se identificó en los departamentos que han sido históricamente víctimas del conflicto armado (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021).

¹⁵⁶ La elaboración de estos talleres fue posible gracias a varias herramientas como el acceso directo a los grupos de discusión vía zoom, transmisiones en vivo por plataformas como Facebook y Youtube y el envío de propuestas y recomendaciones de la ciudadanía por chats de WhatsApp dispuestos por la consejería. Esto permitió un alto volumen de iniciativas recibidas para la construcción del plan. (OFI21-00123397 Consejería DDHH, 2021).

3.3.2. Cómo preservarlos y fortalecerlos

La ST considera pertinente esta priorización en el departamento del Cauca debido a la persistencia del conflicto en el territorio y las condiciones de precariedad que envuelven a las poblaciones. El componente de DIH coadyuvaría en el desarrollo de una política integral alrededor de la pedagogía en DDHH y DIH y el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional en relación con estos temas.

En el caso del departamento del Valle del Cauca, la Consejería no suministró datos que evidencien la priorización del encuentro. Por tal motivo la ST reitera la necesidad de crear y publicar documentos que agrupen los resultados preliminares de los talleres adelantados en este territorio, con el fin de conocer el avance de los procesos participativos para la construcción del PNADDHH. Al igual que en las demás subregiones, la ST no tiene conocimiento de la participación real y efectiva de los municipios de la subregión PDET del Pacífico Medio en estos talleres, debido a que la consejería no desagregó los datos a nivel departamental.

3.3.3. Riesgos

El A.F. constituyó una primera oportunidad para materializar los derechos de las víctimas en relación con la verdad, la justicia y la reparación. Sin embargo, la situación de violencia y condiciones de precariedad en el Pacífico Medio se consolidan como factores que han impedido la materialización de los derechos para estas comunidades. La inexistencia de una política pública robusta para la promoción, el respeto y la garantía de los DDHH hace más compleja esta materialización y aumenta el peligro y la exposición de las comunidades a ser revictimizadas.

La presencia de bandas criminales locales, especialmente en el distrito de Buenaventura como ‘La Local’, ‘Los Shotas’ y ‘Los Espartanos’, todas ancladas a clanes de narcotráfico, se han disputado el territorio dejando a la población civil como víctima de un fuego cruzado que ha desembocado en masacres, atentados sicariales, amenazas y desplazamientos (RCN Radio, 2021). A la crítica situación de seguridad para las comunidades, se suman amenazas a líderes y defensores de derechos humanos que, pese a las numerosas alertas tempranas¹⁵⁷ presentadas por la Defensoría del Pueblo, siguen siendo sectores altamente vulnerables frente a estos fenómenos. Con el fin de construir una paz estable y duradera, es necesario que se creen espacios y se adopten acciones afirmativas para la garantía plena de

¹⁵⁷ Alerta temprana N° 003-21 (Defensoría del Pueblo, 2021) y alerta temprana N° 017-21 (Defensoría del Pueblo, 2021).

los derechos a las víctimas del conflicto, en especial en aquellos territorios que han sido afectados en mayor medida por el flagelo de la guerra.

No considerar la priorización territorial como un factor fundamental para la implementación de mecanismos de protección, prevención y garantías en derechos humanos, reduce las posibilidades de superar situaciones de vulnerabilidad en los territorios. Esto es cierto particularmente en los departamentos del Cauca y el Valle, que se caracterizan por ser, además de lugares estratégicos para las rutas del narcotráfico, territorios que se han visto históricamente convulsionados por conflictos sociales, económicos y culturales debido a la insuficiente presencia estatal. Este contexto expone a los pobladores a nuevas victimizaciones, desconocen el carácter étnico del territorio y obstaculizan las relaciones de convivencia, reconciliación y coexistencia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Cogollo, J. (02 de julio de 2021). *Violencia en Córdoba, mucho más que armas*. Obtenido de Las 2 Orillas: <https://www.las2orillas.co/violencia-en-cordoba-muchomas-que-armas/>
- CCJ. (18 de diciembre de 2020). *Un informe que documenta la violencia contra organizaciones campesinas en el sur de Córdoba es entregado a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad*. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=429
- CEV. (20 de septiembre de 2019). *“Estamos demostrando que la paz es igualdad”*. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/en/actualidad/noticias/caribe-afirmativo-estamos-demostrando-que-la-paz-es-igualdad-comunidad-lgbt-del-caribe>
- CEV. (24 de septiembre de 2020b). *El impacto del conflicto armado en la salud #LaVerdadDesdeLaSalud*. Obtenido de Comisión de la Verdad - Canal de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=HMDXTUegz2E>
- CEV. (23 de abril de 2021). *¿Qué ha pasado con los campesinos que promueven las zonas de reserva campesinas?* Recuperado el 23 de agosto de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/campesinos-que-promueven-las-zonas-de-reserva-campesinas>
- CEV. (27 de Abril de 2021). *Caravana fluvial humanitaria en el Pacífico caucano: un clamor de esperanza*. Recuperado el 25 de agosto de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/caravana-fluvial-humanitaria-en-el-pacifico-caucano-un-clamor-de-esperanza>
- CEV. (12 de marzo de 2021). *Comunidades negras, afros, palenqueras y raizales firmaron pacto para la no repetición de la violencia en el Caribe*. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/firmaron-pacto-para-la-no-repeticion-de-la-violencia-en-el-caribe>
- CEV. (agosto de 2021). *Radicado No. 1-2021-002794 del 13/07/2021*. Obtenido de solicitud de información realizada por la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI).: vía correo electrónico
- CEV. (2021a). *Informe de Gestión. Enero-Diciembre 2020*. Bogotá.
- CEV Radicado 00-1-2021-000743. (2021). *Respuesta a Cuestionario de CINEP noveno cuatrimestre*. Bogotá.
- CSMLV. (2021). *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. Bogotá: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

- Defensoría del Pueblo. (2021). *Alerta Temprana N° 003-21*. Bogotá. Obtenido de <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/003-21.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Alerta temprana N° 017-21*. Bogotá. Obtenido de <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/017-21.pdf>
- Duzán, M. J. (25 de Febrero de 2021). *Francisco de Roux: "lloré de tristeza frente a Buenaventura, me avergüenzo de ser Colombiano"*. Obtenido de Canal Youtube María Jimena Duzan: <https://www.youtube.com/watch?v=kjIGyQ88Mxc>
- El Espectador. (05 de agosto de 2021). *"El Catatumbo históricamente ha sido una zona estigmatizada"*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-catatumbo-historicamente-ha-sido-una-zona-estigmatizada/>
- El Espectador. (22 de julio de 2021). *La guerra que se recrudece en el Sur de Córdoba*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/la-guerra-que-se-recrudece-en-el-sur-de-cordoba/>
- El Espectador. (24 de agosto de 2021). *Líderes sociales de Norte de Santander piden "no más violencia" en el departamento*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/lideres-sociales-de-norte-de-santander-piden-no-mas-violencia-en-el-departamento/>
- El Heraldo. (18 de julio de 2021). *Desplazados en Córdoba, un fenómeno que no para*. Obtenido de El heraldo: <https://www.elheraldo.co/cordoba/desplazados-en-cordoba-un-fenomeno-que-no-para-834394>
- Funcionario 2 SC. (2021). Entrevista a funcionario de la CEV en territorio. (STCIV-Punto5, Entrevistador)
- Funcionario 4 PM. (2021). Entrevista a defensoría del pueblo. (STCIV, Entrevistador)
- JEP. (6 de julio de 2021). *COMUNICADO 071 DE 2021 JEP IMPUTA CRÍMENES DE GUERRA Y DE LESA HUMANIDAD A UN GENERAL, 6 OFICIALES Y 3 SUBOFICIALES DEL EJÉRCITO, Y A UN TERCERO CIVIL, POR 'FALSOS POSITIVOS' EN CATATUMBO*. Recuperado el 23 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-militares-y-un-civil-por-'falsos-positivos'-en-Catatumbo.aspx>
- JEP. (13 de abril de 2021). *La JEP inicia estudio de medidas cautelares sobre el estero de San Antonio en Buenaventura*. Recuperado el 25 de agosto de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-inicia-estudio-de-medidas-cautelares-sobre-el-estero-de-San-Antonio-en-Buenaventura.aspx>
- JEP. (2021). *Reporte Estadístico- Departamento de Gestión Territorial. Periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2020*. Obtenido de

https://www.jep.gov.co/Planeacion1/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/20210113_SE_Dpto_GestionTerritorial.pdf?csf=1&e=lobWW8

JEP. (20 de septiembre de 2021). *Respuesta a solicitud de información - 202102012287*. Obtenido de vía correo electrónico

JEP Prs-091-2021. (04 de Mayo de 2021). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*.

La Opinión. (31 de agosto de 2021). *¿El aumento del pie de fuerza es la solución para la seguridad de Cúcuta?* Obtenido de La Opinión: <https://www.laopinion.com.co/sucesos/el-aumento-del-pie-de-fuerza-es-la-solucion-para-la-seguridad-de-cucuta>

La Opinión. (09 de abril de 2021). <https://www.laopinion.com.co/politica/el-numero-de-sentencias-en-restitucion-de-tierras-se-ha-incrementado-en-norte-de-santander>. Obtenido de La Opinión: <https://www.laopinion.com.co/politica/el-numero-de-sentencias-en-restitucion-de-tierras-se-ha-incrementado-en-norte-de-santander>

Líder 1 C. (2021). Miembro mesa municipal de víctimas de Tibú. (STCIV, Entrevistador)

Líder 10 PM. (2021). Entrevista a miembro Asociación de apoyo a la mujer en la Red matamba y guasa y SRC consejo comunitario renacer negro. (STCIV, Entrevistador)

Líder 11 PM. (2021). Entrevista a mesa de víctimas de Buenaventura. (STCIV, Entrevistador)

Líder 12 PM. (2021). Entrevista a Comunicadora Social del pacífico medio. (STCIV, Entrevistador)

Líder 13 PM. (2021). Entrevista a organización Alianza por la Solidaridad. (STCIV, Entrevistador)

Líder 14 PM. (2021). Entrevista a lideresa comunitaria y defensora de los derechos de las mujeres. (STCIV, Entrevistador)

Líder 15 PM. (2021). Entrevista a miembro de la asociación de desplazados de Bocas de Napi. (STCIV, Entrevistador)

Líder 8 PM. (2021). Entrevista a lideresa comunitaria Pacífico Medio. (STCIV, Entrevistador)

OFI21-00123397 Consejería DDHH. (2021). *Solicitud de Información- Décimo Informe de verificación de la implementación del AF*. Bogotá.

Organización 1 SC. (2021). Entrevista a funcionario MAPP OEA. (STCIV, Entrevistador)

RCN Radio. (18 de agosto de 2021). *En Buenaventura se adelanta nuevo plantón ante incremento de violencia*. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/en-buenaventura-se-adelanta-nuevo-planton-ante-incremento-de-violencia>

- Restrepo, L. A. (noviembre de 2009). *Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de hist. crit. Edición especial, Bogotá, Noviembre 2009, 362 pp. issn 0121-1617 pp 218-245: <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n39s1/n39Ea12.pdf>
- RNI. (31 de julio de 2021). *BOLETÍN FICHAS ESTADÍSTICAS Catatumbo*. Recuperado el 23 de agosto de 2021, de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=400&t=on&c=31/07/21&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&c>
- RNI. (31 de julio de 2021). *BOLETÍN FICHAS ESTADÍSTICAS Pacífico Medio*. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=900&t=on&c=31/07/21&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&c>
- RNI. (31 de julio de 2021). *BOLETÍN FICHAS ESTADÍSTICAS Sur de Córdoba*. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=1400&t=on&c=31/07/21&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&>
- SRC 2 SC. (s.f). Entrevista a miembro del SRC, Cabildo Quebrada Cañaveral de Puerto Libertador. (ST, Entrevistador)
- SRC 3 C. (2021). Entrevista a miembro del comité de impulso del SRC del Casco de Urbano de Tibú. (STCIV, Entrevistador)
- SRC 3 PM. (2021). Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Río Naya. (STCIV, Entrevistador)
- SRC 4 C. (2021). Entrevista a miembro del comité de impulso del SRC del Casco de Urbano de Tibú. (STCIV, Entrevistador)
- SRC 4 PM. (2021). Entrevista a miembro Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya y PCN. (STCIV, Entrevistador)
- SRC 5 C. (2021). Entrevista a miembro del comité de impulso del SRC del Casco de Urbano de Tibú. (STCIV, Entrevistador)
- STCIV. (30 de Junio de 2021). *Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de CINEP: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

- STCVI. (2021). *Octavo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo final de Paz*. Bogotá. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- UARIV. (15 de julio de 2021). *Comunidades víctimas de la Palestina (Montelíbano) avanzaron en la estrategia para recuperar sus prácticas ancestrales*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoque-psicosocial-unidosporlapaz/comunidades-victimas-de-la-palestina-montelibano-avanzaron-en-la>
- UARIV. (29 de abril de 2021). *Diálogo comunitario en vereda de Tierralta (Córdoba) para la formulación del plan de retorno y reubicación de 165 personas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/retornos-y-reubicaciones/dialogo-comunitario-en-vereda-de-tierralta-cordoba-para-la-formulacion-del>
- UARIV. (27 de abril de 2021). *Director nacional de la Unidad socializó acciones en favor de las víctimas con alcalde de Cúcuta y gobernador de Norte*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-victimas/director-nacional-de-la-unidad-socializo-acciones-en-favor-de-las-victimas-con>
- UARIV. (26 de abril de 2021). *Doce municipios de Norte de Santander, certificados por la Unidad por su contribución ejemplar en la política pública de víctimas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/doce-municipios-de-norte-de-santander-certificados-por-la-unidad-por-su-contribucion>
- UARIV. (19 de julio de 2021). *En dos municipios PDET de Norte de Santander, víctimas reconstruyen su tejido social*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/retornos-y-reubicaciones/en-dos-municipios-pdet-de-norte-de-santander-victimas-reconstruyen-su%20>
- UARIV. (24 de abril de 2021). *Entes territoriales en Norte de Santander serán certificados por aporte al fortalecimiento de la política pública de víctimas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/institucional/entes-territoriales-en-norte-de-santander-seran-certificados-por-aporte-al>
- UARIV. (31 de marzo de 2021). *Entidades territoriales del Sur de Córdoba continúan comprometidas con las iniciativas PDET*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/entidades-territoriales-del-sur-de-cordoba-continuan-comprometidas-con-las>
- UARIV. (06 de julio de 2021). *Inician jornadas de seguimiento y fortalecimiento a la participación de las víctimas en los PDET*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/inician-jornadas-de-seguimiento-y-fortalecimiento-la-participacion-de-las-victimas>

- UARIV. (25 de junio de 2021). *La Unidad presentó balance de su gestión en favor de las víctimas de la zona del Catatumbo*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/la-unidad-presento-balance-de-su-gestion-en-favor-de-las-victimas-de-la-zona-del>
- UARIV. (13 de mayo de 2021). *La Unidad y la Alcaldía de Tibú (Norte de Santander) adelantarán acciones para la reparación integral de las víctimas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/la-unidad-y-la-alcaldia-de-tibu-norte-de-santander-adelantaran-acciones-para-la>
- UARIV. (09 de julio de 2021). *Unidad para las Víctimas coordinó y acompañó plan de choque en la costa pacífica caucana*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/prevencion-y-atencion-de-emergencias/unidad-para-las-victimas-coordino-y-acompano-plan-de-choque-en>
- UARIV Radicado 202172023056381. (2021). *Respuesta a requerimiento para construcción del décimo informe de la STCIV*. Bogotá: UARIV.
- UARIV. (s,f). *Punto de Atención o Centro Regional de Atención a Víctimas*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/puntos-atencion-nuevo>
- UBPD. (13 de Agosto de 2021). *Radicado N° 1000-1-202101804*. Obtenido de vía correo electrónico
- UBPD 3000-1-202100834. (2021). *Respuesta a solicitud de información STCIV*. Bogotá.
- UIA. (20 de agosto de 2021). *‘Primer encuentro subregional de víctimas y consejeros de paz del sur de Córdoba’*. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de <https://www.facebook.com/UIAJEP1/>
- URT. (30 de abril de 2021). *En marcha primer proyecto de ganadería bufalina apoyado por restitución de tierras en Tierralta, Córdoba*. Obtenido de URT: https://www.restituciondetierras.gov.co/-/en-marcha-primer-proyecto-de-ganader%C3%ADa-bufalina-apoyado-por-restituci%C3%B3n-de-tierras-en-tierralta-c%C3%B3rdoba?redirect=%2F594%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_w eb_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTA
- URT. (22 de julio de 2021). *En Tibú, la Unidad de Restitución de Tierras desarrolló socialización de la ley de víctimas y jornada de atención al ciudadano*. Obtenido de URT: https://www.restituciondetierras.gov.co/-/en-tib%C3%BA-la-unidad-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-desarroll%C3%B3-socializaci%C3%B3n-de-la-ley-de-v%C3%ADctimas-y-jornada-de-atenci%C3%B3n-al-ciudadano?redirect=%2Fhistorico-de-noticias%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_
- URT. (22 de julio de 2021). *Iniciativas PDET aceleran el cumplimiento de órdenes para reparar al Consejo Comunitario Renacer Negro del Cauca*. Obtenido de URT: <https://www.restituciondetierras.gov.co/-/iniciativas-pdet-aceleran-el-cumplimiento->

de-%C3%B3rdenes-para-reparar-al-consejo-comunitario-renacer-negro-del-cauca?redirect=%2Fhistorico-de-noticias%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPubli

URT. (04 de junio de 2021). *Líderes comunitarios y solicitantes de Tibú conocieron el proceso de restitución de tierras*. Obtenido de URT: https://www.restituciondetierras.gov.co/-/l%C3%ADderes-comunitarios-y-solicitantes-de-tib%C3%BA-conocieron-el-proceso-de-restituci%C3%B3n-de-tierras?redirect=%2Fhistorico-de-noticias%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet

URT. (01 de julio de 2021). *Unidad de Restitución de Tierras socializa ruta del proceso a víctimas en Montelíbano, Córdoba*. Obtenido de URT: https://www.restituciondetierras.gov.co/-/unidad-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-socializa-ruta-del-proceso-a-v%C3%ADctimas-en-montel%C3%ADbano-c%C3%B3rdoba?redirect=%2Fhistorico-de-noticias%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisher

URT Radicado DSC1-202120057. (2021). *Respuesta a la solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, sobre los avances relativos al trabajo de la Unidad*. Bogotá: URT.

WRadio. (10 de julio de 2021). *“El Catatumbo es una frustración para la paz”: Pastor Alape*. Obtenido de WRadio: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/el-catatumbo-es-una-frustracion-para-la-paz-pastor-alape/20210710/nota/4150464.aspx>

INFORME TERRITORIAL PUNTO 6

Para este informe de verificación, la ST realizó un ejercicio de balance sobre la implementación del A.F. tras cinco años de haberse firmado, revisión que está enfocada en las tres subregiones PDET de: Pacífico Medio, Catatumbo y Sur de Córdoba. Este balance, por lo tanto, identifica los avances, obstáculos y oportunidades de mejoramiento que persisten tras 5 años de haber comenzado la implementación del punto.

Al respecto, algunos aspectos generales que afectan la implementación del A.F. a nivel territorial y, por lo tanto, que atraviesan el análisis en las tres subregiones, se mencionan en esta primera sección:

En cuanto a la Implementación Normativa, el A.F. establece unas prioridades con el fin de que fueran la base para el cumplimiento de los puntos acordados (6.1.9 y 6.1.10). Si bien esta normativa no diferencia las subregiones PDET y no presenta normas específicas para cada una de ellas, algunas de estas normas sí podrían impactar de una u otra forma la implementación del Acuerdo en estas zonas. En cuanto a los temas legislativos que son útiles para el desarrollo de los PDET, después de la firma del A.F., el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo de Reforma sobre el Sistema General de Regalías y la Ley ordinaria del sistema nacional de innovación agropecuaria, por medio del Procedimiento Legislativo Especial para la paz. Por otro lado, en el primer año desde la firma del A.F., no se aprobó toda la implementación normativa priorizada que estaba prevista, por ende, 5 años después aún se están radicando nuevos proyectos de ley que buscan cumplir esas prioridades normativas. Así mismo, en cuanto a la normativa que no fue tramitada a tiempo y que beneficia o impacta las zonas PDET, en este momento hay distintos avances.

En primer lugar, el Congreso aprobó en enero del 2021 la Ley 2078 de 2021, la cual amplió la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años, sin embargo, esta ampliación no es lo que se estipula en el A.F., lo que se busca es que sea modificada. Por otro lado, el 3 de agosto del 2021 de nuevo fue radicado en el Senado el proyecto de ley 104/21, “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”, el cual corresponde al punto 6.1.9.f. del A.F. En este momento, dicho proyecto pertenece a la Comisión Primera donde se encuentra pendiente para su primer debate en el Senado, por otro lado, vale resaltar que 6 de

sus 13 autores pertenecen al partido Comunes. Adicionalmente, el 20 de julio del 2021 fue radicado el proyecto de ley 032/21C-142/21S “por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005 -ley de garantías-”. Este proyecto también pertenece a la Comisión Primera y se encuentra pendiente para discutir la ponencia para su primer debate en el Senado. En cuanto a sus autores, de los 34, 31 de ellos pertenecen a los partidos que apoyan al Gobierno, los otros tres son independientes. Por último, otro logro de carácter significativo y con un impacto directo en las zonas PDET y que hace parte las prioridades normativas es que el 25 de agosto del 2021 se promulgó el acto legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, una de las prioridades normativas que debían tramitarse en el primer año desde la firma del A.F.

Por otro lado, en estos 5 años se han expedido los siguientes decretos que involucran a las subregiones PDET:

- Decreto ley 893 de 2017 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET”.
- Decreto 882 de 2017 “por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”, lo que implica articular el Plan Nacional de Educación Rural con la implementación de los PDET.
- Decreto 892 de 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.
- Decreto 1236 de 2018 “Por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.4.6.2.3 del Decreto 1075 de 2015”, el cual indica que al momento de cambiar los cargos docentes y los directivos docentes en las zonas PDET “la entidad territorial no deberá anexar la certificación expedida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

En cuanto al Componente de Verificación Internacional (A.F. 6.3), el A.F. estableció que se crearía un mecanismo de verificación que identificaría el estado, los avances y los retrasos de la implementación del A.F., y además, ofrecería oportunidades de mejoramiento que contribuyan a fortalecer la implementación de este mismo.

Parte de esa verificación la realiza la ST, constituida por el CINEP/PPP y CERAC, por medio de informes trimestrales en la primera fase y de cuatrimestrales en la segunda; así mismo, la ST ha elaborado ya 6 informes sobre la implementación del

A.F. con enfoque de género y 3 con enfoque étnico. Por otro lado, si bien el A.F. no diferencia un componente de verificación internacional para cada subregión PDET, en los últimos cuatro Informes de Verificación se han añadido informes territoriales sobre la implementación del A.F. en las subregiones del Catatumbo, Pacífico Medio y el Sur de Córdoba. Estos informes territoriales hacen un análisis sobre cómo se ha desarrollado cada punto del Acuerdo en estas zonas del país, y las implicaciones que ha tenido su limitada implementación.

Por otra parte, el A.F. establece un Componente de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4), el cual busca apoyo internacional para la implementación del A.F. Este apoyo se daría con recursos materiales y/o humanos, ayuda en el diseño y ejecución de programas y en el monitoreo al proceso de implementación. Este subtema tampoco presenta un enfoque hacia las zonas PDET y, además, no ha presentado avances significativos a nivel nacional desde la firma del A.F., por lo tanto, no es posible evidenciar si tuvo o no un efecto en el Catatumbo, Pacífico Medio y Sur de Córdoba.

A pesar de esto, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en su documento Informe de Resultados de Paz con Legalidad de agosto 2018- julio 2021, presenta las gestiones que ha hecho Cooperación Internacional para apoyar el proceso en cada PDET. En el caso del Catatumbo, por medio del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas -MPT-) para la estabilización territorial rural y para la fase II de Manos a la Obra por la Paz. Adicionalmente, por medio de este fondo, hubo apoyo económico por parte de la Agencia Francesa de Desarrollo y por Howard Buffett, de Estados Unidos. En cuanto al Sur de Córdoba, el apoyo también llegó para la fase II de Salud para la Paz. Adicionalmente, Estados Unidos intervino en esta última subregión con el Programa de gobernabilidad regional (RGA). Adicionalmente se recibieron recursos para el programa de Fortalecimiento de Capacidades para Municipios PDET en las tres subregiones que se analizan en este informe.

Por otro lado, el Gobierno ha realizado unas Sesiones Institucionales en cada subregión PDET, las cuales “Son espacios de diálogo y articulación institucional en las que los representantes de las entidades nacionales, las autoridades locales y la cooperación internacional se reúnen para revisar avances y continuar impulsando la implementación de los PDET.” (ART). En este sentido, la ART ha emitido 6 Sesiones Institucionales en Catatumbo, 4 en Pacífico Medio y 4 en el Sur de Córdoba, en las cuales se habló de los avances de cada subregión, y los retos y oportunidades que se presentan para poner en marcha los proyectos. Sin embargo, en la página web de Todo sobre el PDET, en la sección que muestra los resultados

más recientes de las Sesiones Institucionales por cada subregión, no es posible descargar dichos archivos, por lo tanto, no es posible ver los resultados de las sesiones.

En este orden de ideas, estas Sesiones Institucionales no son permanentes, lo que genera que el diálogo entre las entidades nacionales, las autoridades locales y la cooperación internacional no sea constante. De este modo, se presentan unas visitas intermitentes que no permiten el desarrollo óptimo de esta articulación, tal como se manifestó en el Segundo seminario territorial de la ST Subregión de Pacífico Medio (líder 1, PM, 2021).

Adicionalmente, el A.F. estableció una serie de herramientas que se utilizarían para hacer pedagogía sobre lo pactado en el A.F. (A. F., 6.5), la cuales se componen de: (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 de divulgación en redes sociales. En conclusión, la ST evidencia que este punto del A.F. no tiene un enfoque diferenciado en cuanto a las subregiones PDET, por lo tanto, no es posible encontrar avances en la estrategia de comunicación a través de redes sociales o de la emisión del programa Mimbres, que tenga un enfoque específico para el Catatumbo, Pacífico Medio o Sur de Córdoba.

En cuanto a los aspectos generales de la financiación territorial, según la información reportada por la CGR (2021) en 2020 por medio del PGN se ejecutaron \$1,3 billones en 64 proyectos de inversión en municipios PDET. Las inversiones llegaron a 169 de los 170 municipios PDET (CGR, 2021). El 56% de los proyectos se asocian a la oferta social tradicional a cargo del Departamento de Prosperidad Social, correspondiente a los programas de Adulto Mayor; Atención a Primera Infancia, del ICBF; Programa de Alimentación Escolar; y Servicios de Formación Profesional del Sena. Para la vigencia de 2021, se ejecutarán \$1,1 billones en territorios PDET (ibíd.).

En el OCAD Paz de los 462 proyectos aprobados, el 64% (299 proyectos) son en municipios PDET y el 2% en municipios PDET y ZOMAC, sumando \$2,6 billones del SGR para los PDET. No obstante, 53 municipios PDET (31%) no han sido beneficiados con recursos del SGR PAZ (CGR, 2021). En el Octavo y Noveno informe de verificación de la ST, se encuentra un balance detallado de la financiación de la implementación en cada una de las tres subregiones PDET.

1. Subregión Pacífico Medio

En cuanto a la Implementación Normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10) y los hechos que afectan a esta subregión PDET, solo hay un evento que tiene una implicación diferencial en el Pacífico Medio. Como se mencionó, el Congreso promulgó el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, que crea 16 Circunscripciones Especiales de Paz, una por cada zona PDET, En este sentido, los municipios del Pacífico Medio constituyen la circunscripción número 9. Adicionalmente, en cuanto al Componente de Verificación Internacional (A.F. 3), la ST ha incluido en sus últimos cuatro Informes de Verificación, una sección para informar cómo ha sido el avance de la implementación del A.F. en esta subregión, además realizó el Seminario Territorial del Pacífico Medio el 28 de julio de 2021, con el fin de socializar los avances y retos que se han presentado. A pesar de estos logros, el subtema de Herramientas de Difusión y Comunicación (A.F. 6.5) y el mecanismo de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4) no presentan ningún avance específico para esta subregión PDET.

2. Subregión Catatumbo

En cuanto a la Implementación Normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10) y los hechos que afectan a esta subregión PDET, solo hay un evento que tiene una implicación diferencial en el Catatumbo. Como se mencionó, el Congreso promulgó el Acto Legislativo que crea 16 Circunscripciones Especiales de Paz, una por cada zona PDET. En este sentido, los municipios del Catatumbo constituyen la circunscripción número 4. Adicionalmente, en cuanto al Componente de Verificación Internacional (A.F. 3), la ST ha incluido en sus últimos cuatro Informes de Verificación una sección para informar cómo ha sido el avance de la implementación del A.F. en esta subregión, además realizó el Seminario Territorial del Catatumbo el 9 de septiembre del 2021 con el fin de socializar los avances y retos que se han presentado.

Por otro lado, en cuanto a las Herramientas de Difusión y Comunicación (A.F. 6.5), se evidenció un avance con la inauguración de la Emisora de Paz en Convención, Norte de Santander. Esta emisora entró en funcionamiento el 13 de agosto del 2020 y hace parte de las 11 emisoras que se han instalado a lo largo del país. A pesar de los logros mencionados en los subtemas anteriores, la ST no evidencia avances específicos para la región del Catatumbo en cuanto al mecanismo de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4).

3. Subregión Sur de Córdoba

En cuanto a la Implementación Normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10) y los hechos que afectan a esta subregión PDET, solo hay un evento que tiene una implicación diferencial en el Sur de Córdoba. Como se mencionó, el Congreso promulgó el Acto Legislativo que crea 16 Circunscripciones Especiales de Paz, una por cada zona PDET. En este sentido, los municipios del Sur de Córdoba constituyen la circunscripción número 14. Adicionalmente, en cuanto al Componente de Verificación Internacional (A.F. 3), la ST ha incluido en sus últimos cuatro Informes de Verificación una sección para informar cómo ha sido el avance de la implementación del A.F. en esta subregión, además, realizó el Seminario Territorial del Sur de Córdoba el 25 de junio, con el fin de socializar los avances y retos que se han presentado. A pesar de estos logros, el subtema de Herramientas de Difusión y Comunicación (A.F. 6.5) y el mecanismo de Acompañamiento Internacional (A.F. 6.4) no presentan ningún avance específico para esta subregión PDET.

BIBLIOGRAFIA

- Canal Institucional. (13 de agosto de 2020). Estas son las nuevas emisoras de paz en Colombia. <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/estas-son-las-nuevas-emisoras-de-paz-en-colombia>
- Congreso de Colombia. (25 de agosto de 2021). Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales para la paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030. (Acto legislativo 02 de 25 de agosto de 2021). https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_48c9fe08333249e1a1d6eea6a0a1c899.pdf
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (julio de 2021). Informes de Resultados de Paz con Legalidad agosto 2018-julio 2021 35 meses. Presidencia de la República. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>
- Decreto 882 de 2017. [Presidencia de la República]. Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado. 26 de mayo de 2017. D.O. No.50.245. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81853>
- Decreto 892 de 2017. [Presidencia de la República]. Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 28 de mayo de 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81863>
- Decreto ley 893 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. 28 de mayo de 2017. D.O. No.50.247 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>
- Decreto 1236 de 2018. [Presidencia de la República]. Por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.4.6.2.3 del Decreto 1075 de 2015. 18 de julio de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87541>
- Radio Nacional de Colombia. (11 de febrero de 2021). Ondas de Paz: conectando a las regiones de Colombia a través de la radio. RTVC Sistema de Medios Públicos. <https://www.radionacional.co/cultura/ondas-de-paz-conectando-las-regiones-de-colombia-traves-de-la-radio>
- Renovación Territorio. (2021). Canal de Youtube Renovación Territorio. <https://www.youtube.com/c/RenovacionTerritorio/videos>
- RTVC. (3 de julio de 2020). Emisoras de paz, un año al aire. <https://www.rtvco.gov.co/noticia/emisoras-paz-tejido-social-radio-nacional>

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (21 de mayo de 2021). Inauguradas hoy otras 6 emisoras de paz. <https://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1751/inauguradas-hoy-otras-6-emisoras-de-paz/>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Febrero 2018). Primer Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Febrero de 2018. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Febrero 2021). Octavo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 12 de febrero de 2021. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (Junio 2021). Noveno Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Junio de 2021. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/06/VF-Noveno-Informe-General-CINEP-CERAC.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Septiembre 2021). Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz. 22 de septiembre de 2020. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- Senado. (2021). Proyectos de ley. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley>
- Senado. (2021). Proyectos radicados. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado>
- Todo sobre el PDET. (2021). Avances en subregiones PDET. https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

ANEXOS

Generales

1. Siglas y glosario.

Punto 1 – Reforma Rural Integral

Anexo 1. Predios ingresados al Fondo de Tierras. 2016-2021 (junio 30)

Anexo 2. Predios ingresados al Fondo de Tierras, por departamento. 2016-2021 (Mayo 31)

Anexo 3. Municipios con más de 5.000 ha ingresadas al Fondo de Tierras entre 2016 y mayo 31 de 2021

Anexo 4. Presunta informalidad en las 16 subregiones PDET¹⁵⁸

Anexo 5. Titulación de territorios de propiedad colectiva a comunidades indígenas 2017-2021

Anexo 6. Municipios en proceso POSPR

Punto 2 – Participación Política

Anexo 1: Sesiones Instancia Alto Nivel del SISEP

Anexo 2: Sesiones CNGS entre diciembre 2020 y agosto 2021

Anexo 3: Sesiones Plenarias de la CNGS

489

Punto 3 – Fin del Conflicto

Anexo 1. Producción normativa para el proceso de reincorporación político, económico y social para los miembros de la ex guerrilla de las FARC-EP

Anexo 2. Producción normativa en materia de garantías de seguridad

Punto 5 – Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

Anexo 1: Estado actual del proceso de saneamiento y monetización de los bienes registrados por las extintas FARC-EP

Anexo 2: Implementación de acciones reparadoras en sujetos de reparación colectiva (SRC) y de los cuales, los recursos se utilizaron para 1. compra de bienes y 2. transferencias en procesos de indemnización colectiva

¹⁵⁸ Para el cálculo se tuvieron en cuenta los predios que cumplieran cualquiera de las siguientes condiciones: Predios con falsa tradición; Predios sin matrícula inmobiliaria registrada en catastro; Predios con mejoras en predio ajeno; y, predios que no se reportan como interrelacionados en el proyecto ICARE. Esta variable se consideró en aquellos municipios en los que más del 90% de los predios de la base catastral cruzó con el reporte de ITR Interrelación - Catastro Registro. Cabe aclarar que cada una de las variables se consideraron para los municipios que cuentan con información. Los cálculos se realizaron sobre la base alfanumérica completa (incluyendo municipios sin formar).

ANEXOS GENERALES

Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
ACNUDH-OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	Entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados	Artefactos fabricados de manera rudimentaria, diseñados con el propósito de causar daño físico y/o la muerte. Se elaboran utilizando materiales como plástico, madera, tubos de PVC o láminas.
AEIA	Áreas de Interés Ambiental	Las áreas de interés ambiental al igual que los ecosistemas estratégicos son la parte esencial de un ordenamiento rural, la conservación y protección de los recursos naturales es su objetivo, para ello es menester su identificación, cuantificación y Cualificación (OCHA, 2017).
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.

A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Grupo posdesmovilización paramilitar originado en el Urabá Antioqueño.
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal	“Conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental de las Minas Antipersonal -MAP-, de las Municiones sin Explotar -MUSE- y de los Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-” (Acción Contra Minas, 2012).
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Entidad creada en el Decreto 3573 de 2011. “Es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País” (Art. 2 Decreto 3573 de 2011).
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder.
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina	La ANZORC es un proceso de articulación de las organizaciones campesinas colombianas, que busca el reconocimiento pleno de los derechos del campesinado y el ejercicio de la territorialidad a través de la figura de Zonas de Reserva Campesina.
APC	Agencia Presidencial de Cooperación	Organización que lidera la cooperación internacional de Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. 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.
ASCAMCAT	Asociación de Campesinos del Catatumbo	Organización que propende por la reconstrucción del tejido social, conformada a finales del 2005 por habitantes de las áreas rurales de los municipios de Convención, Teorama, El Tarra y El Carmen, los cuales forman parte de la región del Catatumbo, en el departamento Norte de Santander.
ASCSUCOR	Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba	“Organización social campesina, defensora de Derechos Humanos y DIH, sin ánimo de lucro e impulsora y defensora del Acuerdo de Paz” (ASCSUCOR, s.f.)
ASODECAS	Asociación para el Desarrollo del Alto Sinú	Organización campesina para el desarrollo del Alto Sinú. Conformada desde 2010 para una articulación comunitaria de la sociedad campesina.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	Organización paramilitar que participó en el conflicto armado colombiano, entre los años 90 y el 2005 cuando se desmovilizaron.
CADDHHyP/CADHPAZ	Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz	Comisión asesora convocada por la Defensoría del Pueblo, conforme al Acuerdo Final (5.2.3), para asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las organizaciones de derechos humanos, en materia de derechos humanos y paz.

CCEEU	Coordinación Colombia Europa Estados Unidos	La Coordinación Colombia Europa Estados Unidos CCEEU es una plataforma de organizaciones de derechos humanos y sociales, en cuyo mandato se reconoce como un actor colectivo de incidencia internacional y nacional, que mediante una agenda política de trabajo busca contribuir a la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos con énfasis en derechos civiles y políticos, la lucha contra la impunidad, la vigencia del Estado social de Derecho, la construcción de paz y la búsqueda de una solución política negociada al conflicto armado (CCEEU, s.f.).
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas	El objetivo estatutario de la Comisión Colombiana de Juristas es contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, por esa vía, a la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho en Colombia (CCJ, s.f.).
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CESED	Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes	“Centro de investigación interdisciplinario que busca promover un debate amplio e informado sobre las políticas de seguridad y drogas en Colombia y América Latina”. El Centro lidera investigaciones académicas y hace evaluaciones de políticas públicas (CESED, s.f.).
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJNRN acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se

		<p>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.</p>
CGR	<p>Contraloría General de la República</p>	<p>La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.</p>
CICR	<p>Comité Internacional de la Cruz Roja</p>	<p>Es una organización independiente y neutral, fundada en los Convenios de Ginebra de 1949, que presta protección y asistencia humanitarias a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Toma medidas para responder a las emergencias y promueve, al mismo tiempo, el respeto del derecho internacional humanitario y su aplicación en la legislación nacional.</p>
CIDH	<p>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>	<p>Es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos -OEA- encargado de la promoción y protección de los derechos humanos.</p>
CINEP	<p>Centro de Investigación y Educación Popular</p>	<p>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.</p>
CINR	<p>Cuerpos Identificados No Reclamados</p>	<p>Cuerpos de personas procedentes de distintos contextos que, de acuerdo a la normativa judicial, deben ser sometidos a necropsia médico-legal con el objetivo de establecer las circunstancias en que se dio su muerte y para lograr su identificación. (UBPD, s.f.)</p>
CIPRAT	<p>Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas</p>	<p>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.</p>

CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	La CISAN tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones: Coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes de la misma (Decreto 2055 de 2009).
CM	Catastro Multipropósito	Herramienta que ayudará a las entidades territoriales a diseñar políticas públicas en pro de la equidad; permitirá la titulación y formalización de predios rurales y urbanos; fortalecerá las finanzas de las regiones; unificará en un solo sistema la información de las entidades que participan del proceso de actualización y legalización de tierras.
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018. Esta, es la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA (Art. 2.2.5.2.3, Decreto 362 de 2018).
CNAI	Corporación Nuevo Arco Iris	La Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI) es un centro de desarrollo de ideas, investigación y programas sociales dirigidos a la reconciliación en Colombia (CNAI, s.f.).
CNE	Consejo Nacional Electoral	Es el órgano electoral colombiano, según el artículo 265 de la Constitución Política, es el encargado de regular, inspeccionar y vigilar, la actividad electoral de partidos, movimientos políticos y candidatos a las distintas corporaciones públicas.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CNI	Cuerpos No Identificados	. Cuerpos de personas procedentes de distintos contextos que luego de ser sometidos a un proceso de necropsia médico-legal que no logran ser identificados y son entregados en

		calidad de custodia a cementerios públicos en todo el país (UBPD, s.f.).
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	Organismo creado por el numeral 3.2.2.3. del A.F., el cual está compuesto por dos miembros de Gobierno y dos de las FARC-EP, “con la función de definir las actividades, establecer cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación, según los términos acordados con el Gobierno Nacional” (A.F., 2016, p. 72).
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación	Organismos creados por el numeral 3.2.2.3 del A.F., que establece su funcionamiento en términos y condiciones paritarios y con las funciones que define el CNR.
COLR	Comité Operativo Local de Restitución de Tierras	De acuerdo al Decreto 599 de 2012, los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente coordinan las operaciones para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.
CONAT	Comando Contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales	Organización del Ejército Nacional que tiene como fin implementar estrategias para enfrentar los retos y desafíos que enfrenta la nación en cuanto a los delitos del narcotráfico y las amenazas transnacionales (CGFM, 26 de febrero 2021).

CONCOARAPIOS	Consejo Comunitario Los Arapios	Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del municipio de Tierralta, Córdoba.
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano	“Constituido en el año 2015, es un espacio propio de organizaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con reconocimiento en Colombia” (CONPA, s.f). Surge en el marco de las negociaciones de paz de La Habana.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CRAV	Centros Regionales de Atención a Víctimas	Estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal en aras del ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. (Unidad de Víctimas, s.f.).
CPI	Corte Penal Internacional	La Corte Penal Internacional es un tribunal permanente, con vocación universal, de carácter complementario respecto a las jurisdicciones nacionales, creado por medio del Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998, con sede en La Haya, Holanda, y con competencia para juzgar a los individuos presuntamente responsables de haber cometido los crímenes más graves contra la humanidad (genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra) (Cancillería, s.f.).
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos

		que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CSIVI-FARC/Comunes	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de las FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de la FARC. Tiene como objetivo velar por los intereses de los excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP disuelto producto de las negociaciones con el gobierno.
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación	Dirección de la Fiscalía General de la Nación del poder judicial de Colombia.
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.
CTP/CTPRC	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Se creó con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, cuya misión es propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente (Directiva 01 de 2018 Presidencia de la República).
DAIASC	Dirección de apoyo a la investigación y análisis para la seguridad ciudadana	Dirección adscrita a la Fiscalía General de la Nación.
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.)

DAS	Departamento Administrativo de Seguridad	<p>El Departamento Administrativo de Seguridad fue un organismo estatal encargado de realizar la Inteligencia y Contrainteligencia en Colombia. El 31 de octubre de 2011 el presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 4057 mediante el cual suprimió esa entidad (Wikipedia, s.f.).</p>
DAV	Departamento de Atención a Víctimas	<p>El Departamento de Atención a Víctimas de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz tiene el objetivo de garantizar la participación efectiva de las víctimas en la Jurisdicción, de manera individual y/o colectiva (JEP, s.f.).</p>
DDHH	Derechos Humanos	<p>Son condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización inherente a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En consecuencia, subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.</p>
DIH	Derecho Internacional Humanitario	<p>“Conjunto de normas que, por razones humanitarias tratan de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra” (CICR, 2018).</p>
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e Interpol	<p>“La Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional tiene como misión contribuir a la seguridad y convivencia ciudadana, mediante el desarrollo efectivo de la investigación judicial, criminalística, criminológica y la administración de la información criminal, así como la asistencia a la organización internacional de Policía Criminal, autoridades nacionales e internacionales, orientada a brindar apoyo oportuno a la</p>

		administración de justicia en la lucha contra la impunidad” (Policía Nacional, 2021).
DINAE	Dirección Nacional de Escuelas de la Policía	Direccionar la formación integral del talento humano de la Policía Nacional, a través del sistema educativo policial, en cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y proyección social, con el fin de contribuir a la satisfacción de las necesidades de convivencia (Policía Nacional, s.f.).
DIRAN	Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional	Dirección de la Policía Nacional encargada de contribuir a las metas del Gobierno en su política de lucha contra el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.
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.
DPI	Derecho Penal Internacional	El derecho penal internacional es la rama del derecho por la cual se prohíben ciertas categorías de conducta consideradas delitos graves; se regulan procedimientos para la investigación, el enjuiciamiento y el castigo por esas categorías de conducta, y se considera que una persona que perpetre uno de esos delitos será responsable personalmente (CICR, 2014).
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.
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos	El enfoque basado en derechos humanos (Human Rights Based Approach - HRBA) son las normas y estándares aplicados y basados en las leyes internacionales de los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas al desarrollo (PNUD, 2016).
ECFC	Economía Campesina,	Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios organizado y estimado por

	Familiar y Comunitaria	hombres, mujeres, familias y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país).
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).
EEA/EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar	Tienen como objeto complementar, armonizar o flexibilizar la oferta o estrategia estatal disponible de forma tal que se pueda avanzar hacia los procesos de estabilización socioeconómica y reparación integral de la población y proceso de retorno y/o reubicación, avanzando gradual y progresivamente en la realización de los distintos elementos del retorno o la reubicación.
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario y Familiares	Un programa con el fin de garantizar la sostenibilidad de los retornos de la población desplazada por el conflicto armado.
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial	De acuerdo con la ley 388 de 1997 los municipios con menos de 30,000 habitantes desarrollarán un Plan de ordenamiento territorial (POT) denominado Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT).
EPL	Ejército de Liberación Popular	Es una organización guerrillera insurgente colombiana de extrema izquierda fundada en 1967 y forma parte del conflicto armado interno de Colombia.
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.
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.).
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	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.
FCP	Fondo Colombia en Paz	Patrimonio autónomo que administra, ejecuta y articula parte de los recursos que son destinados a la implementación del A.F., adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y con una duración definida por Decreto de 10 años (CPEC, 2018). Desde abril de 2018, en este Fondo se unificaron todos los fondos de la cooperación internacional y de privados.
FESCOL	Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia	Fundación que tiene como objetivo promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz (FESCOL, 2021).
FFMM	Fuerzas Militares de Colombia	Las Fuerzas Militares de Colombia son el conjunto de instituciones castrenses adscritas al Ministerio de Defensa que se encargan de la defensa de la extensión territorial aérea, terrestre y marítima que conforman la República

		de Colombia, están bajo el planeamiento y dirección estratégica del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, cuyo comandante en jefe es el presidente de la República. Están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
FGN	Fiscalía General de la Nación	La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía.
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, es una entidad que promueve el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural, que estimulan la inversión.
FIP	Fundación Ideas para la Paz	“Centro de pensamiento independiente creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento, proponer iniciativas, desarrollar prácticas y acompañar procesos para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia” (FIP, 2018).
FONDETEC	Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública	Fondo de la Fuerza Pública creado mediante la Ley 1698 de 2013 como una cuenta especial de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal

ICA	Instituto Colombiano Agropecuario	Entidad pública del orden nacional perteneciente al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI, y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene como objeto el control de la sanidad agropecuaria del país y lidera el desarrollo de acuerdos y negociaciones internacionales en materia fitosanitaria y zoonosanitaria para la apertura de los mercados a los productos del campo colombiano (ICA, s.f.).
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos	Entidad del Estado colombiano que otorga créditos educativos y su recaudo para la promoción de la Educación Superior de la población con posibilidades económicas limitadas y buen desempeño académico.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura colombiana de Datos Especiales.
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	Fue un instituto colombiano fundado a partir de la Ley 135 de 1961 de la Reforma Agraria adscrita al Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo. Esta ley fue complementada por la ley 1 del 26 de enero de 1968.
INMLCF	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.

INS	Instituto Nacional de Salud	Entidad que según lo establecido en el Decreto Ley 4109 de 2011 tiene por objeto: “(i) el desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas; (ii) realizar investigación científica básica y aplicada en salud y biomedicina; (iii) la promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; (iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos biológicos; y (v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud” (INS, 2021).
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	Es una entidad de vigilancia y control de carácter técnico científico, que trabaja para la protección de la salud individual y colectiva de los colombianos, mediante la aplicación de las normas sanitarias asociada al consumo y uso de alimentos (Cámara Tuluá, s.f.).
JAC	Juntas de Acción Comunal	“Es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un barrio, quienes buscan unirse, con fundamento en la democracia participativa” (Registraduría Nacional, s.f.).
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.

LEC	Línea Especial de Crédito	Programa de crédito que permite financiar las actividades que se presentan a continuación, con tasa subsidiada.
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.
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Artículo 1 - Decreto 3570) es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores (MinAmbiente, 2021).
MAFAPO	Madres de Falsos Positivos	Asociación creada en 2010 por las madres y familiares de los civiles asesinados extrajudicialmente por agentes del estado y presentados como bajas en combate.
MAP	Mina Antipersonal	Toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas

MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia	Se creó la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) a través de la Resolución 859 del Consejo Permanente. Sus objetivos centrales son acompañar a este país en materia de verificación y asesoría en el proceso de desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales, así como acompañar los esfuerzos de paz que emanan de instituciones y comunidades.
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.
METP	Mesa Étnica Territorial por la Paz	Mesa Étnica Territorial conformada por organizaciones de base y consejos comunitarios de la costa pacífica del Cauca.
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo	Documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Presenta los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior y las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes.
MNVP	Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas	Son los espacios temáticos de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 del 2011 (Unidad de Víctimas, s.f.).
MOE	Misión de Observación Electoral	Plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de diversas actividades que tienen como fundamento su independencia.
MOVICE	Movimiento Nacional de	El Movice es un proceso organizativo en el que confluyen más de 200 organizaciones de

	Víctimas de Crímenes de Estado	víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazados, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos. Cuenta con 12 años de existencia y tiene presencia territorial en 15 departamentos del país.
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz	“Promueve la construcción de la paz y el desarrollo sostenible mediante la movilización, coordinación de financiación, y la cofinanciación de intervenciones estratégicas que arrojan resultados concretos en materia de estabilización, reincorporación, víctimas, justicia transicional, y comunicación” (Organización de Naciones Unidas, s.f.)
MSE	Munición sin Explotar	“Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explotar” (Descontamina Colombia, 2020).
MUSE	Municiones sin Explorar	“artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su uso, y utilizados. Pueden haber sido disparados, dejados caer, depositados, lanzados, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer explosión, pero no lo hicieron, ya sea por mal funcionamiento, diseño u otras causas” (Descontamina Colombia, 2020)
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Es la cabeza del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo y teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico (entre otros servicios).

MVNU/UNVMC	Misión de Verificación de las Naciones Unidas	La Resolución 2366 de 2017 estableció que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia verificará la implementación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final por parte del Gobierno de Colombia y las FARC-EP, de acuerdo a lo dispuesto en el punto 6.3.3 del A.F.
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación	Espacios urbanos y rurales creados por los excombatientes para adelantar el proceso de reincorporación. Estos espacios no son reconocidos por el Gobierno pues no están contemplados en el A.F.
NARP	Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras	“conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Minjusticia, 2020).
NNA/NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Son reconocidos como sujetos titulares de derechos tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como en la Constitución Política Colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros.
OCAD 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).

OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios	OCHA es el organismo de las Naciones Unidas “responsable de reunir a los actores humanitarios para garantizar una respuesta coherente a las emergencias”. El mandato de la OCAH se deriva de la resolución 46/182 de la Asamblea General (AG) de diciembre de 1991. (OCHA, sf).
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	Organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación de los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Organización Intergubernamental con presencia en Colombia, apoyando a los gobiernos en diversos aspectos relacionados con la migración. La OIM brinda asistencia técnica y financiera a la ARN para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación.
ONVS	Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles	Promueve patrones de producción y consumo sostenibles de bienes y servicios de los negocios verdes y sostenibles (MinAgricultura, 2021).
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación (Resolución 000129 de 2017).
OXI	Obras Por Impuestos	Mecanismo de financiación (reforma tributaria de 2016) en el cual se permite el pago del Impuesto Sobre la Renta mediante la ejecución de inversiones en proyectos de trascendencia social en las ZOMAC.
PAE	Programa de Alimentación Escolar	Programa que contribuye al acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento (MinEducación, s.f.).

PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas	El PAPSIVI hace parte del Plan Nacional para la atención y reparación integral a las víctimas dando respuesta a las medidas de rehabilitación en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia (ley 1448 de 2011, artículo 137) este programa es implementado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de salud y protección social y comenzó en las zonas con mayor presencia de víctimas.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato	“Es una estrategia del Gobierno Nacional diseñada para controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca” (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).
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.
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.
PGNV	Programa de Generación de Negocios Verdes	El Programa de Generación de Negocios Verdes del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, es un programa que impulsa y promueve los negocios verdes como medio para mejorar las oportunidades de generación de ingresos de las empresas y comunidades vinculadas a negocios verdes en un contexto de uso sostenible de la biodiversidad (MinAmbiente, 2021).
PIB	Producto Interno Bruto	El producto interno bruto (PIB) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos usando los factores de producción disponibles dentro de un país en un periodo determinado (Banco de la República, s.f.).
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial	Instrumento de gestión para el desarrollo agropecuario y rural de los territorios del país, mediante el cual se determinan objetivos, metas, prioridades y estrategias del departamento y sus subregiones para los próximos 20 años, como producto del trabajo consensuado con los actores en el territorio,
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

PIIT/PIT/PI	Proyectos Integradores de Intervención Territorial	Se define como el proceso de intervención e inversión articulada, planeada y focalizada geográficamente, para fomentar el desarrollo económico territorial, a través de la implementación de proyectos productivos, ambientales, forestales y proyectos de reactivación económica en actividades rurales no agropecuarias, y que contempla, además, el acceso a bienes y servicios públicos, infraestructura, educación, salud y conectividad vial (ART, 2020b).
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en DD. HH.	Plan cuyo propósito es constituirse en una política pública de Educación en Derechos Humanos, centrada en la formación de sujetos activos de derechos, a través de la puesta en marcha de programas y proyectos en los ámbitos de educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano.
PLANFES	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Tiene como objetivo consolidarse como un modelo socioeconómico basado en la economía solidaria que permita el desarrollo del sector rural y la construcción de la paz.
PMA	Plan de Manejo Ambiental	“El conjunto detallado de actividades, que producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad” (Decreto 1220 de 2005).
PME	Plan Maestro de Estructuración	Plan maestro mediante el cual se identificarán las estrategias y fuentes de financiación para estructurar cada uno de los proyectos en los sectores de vías, agua y saneamiento, energía, educación, salud, desarrollo productivo, económico y ambiental (Renovación Territorio, 2015).
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de

		propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional	Documentos resultados del ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas en los territorios. Son la base para la construcción de los PATR.
PMU	Puestos de Mando Unificado	Es un lugar físico donde se ejerce la función de mando, el cual se concentra e implementa para coordinar los asuntos operacionales de un determinado incidente o evento; no debe ser confundido con las Mesas técnicas de trabajo (MTT2) ni con los COE.
PNADDHH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	El objetivo del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos es el de garantizar la promoción protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los derechos humanos, a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del Sistema Internacional de los derechos humanos.
PNB	Plan Nacional de Búsqueda	Plan creado por la UBPD para poner en marcha una estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo objetivo central es encontrar a las personas dadas por desaparecidas.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República para su Gobierno.

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNN	Parque Nacional Natural	Áreas naturales protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que representan 14'268.224 hectáreas (142,682 km ²) de la superficie nacional (marinas y terrestres). En total hay 59 áreas naturales de las cuales 26 tienen presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes.
PNRRI	Planes Nacionales de la RRI	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organismo de las Naciones Unidas presente en 177 países que trabaja en: reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernabilidad democrática; prevención de crisis y recuperación; medio ambiente y el desarrollo sostenible.
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)
POT	Plan de Ordenamiento Territorial	“Instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. La Ley 388 de 1997 lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas,

		programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” (Cámara de Comercio Bogotá, s.f.).
PPI	Plan Plurianual de Inversiones	“Plan de inversiones públicas [que] contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación” (DNP, 2019).
PIIP	Plan Plurianual de Inversiones para la Paz	Plan de inversiones y presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos que durante 20 años garantizan la implementación del acuerdo final entre el gobierno colombiano y las FARC y la construcción de una paz estable y duradera.
PPS	Piso de Protección Social	Por medio del cual aquellas personas que mensualmente reciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica ya sean trabajadores dependientes o independientes, contarán con un mecanismo de protección social (Legalapp MinJusticia, 2020).
PRB	Planes Regionales de Búsqueda	Conjunto de estrategias de búsqueda formuladas a través de diversas fuentes de información que incluyen variables como el lugar, modalidad de desaparición, entre otras, orientada por la UBPD. (UBPD, 2020).
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).

PZA	Plan de Zonificación Ambiental	Plan desarrollado por el Gobierno Nacional que tiene como objeto delimitar la frontera agrícola, actualizar o ampliar el inventario, caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional. (MinAmbiente, 2018).
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.
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil	Institución descentralizada del Estado colombiano encargada del registro civil nacional, de la convocatoria y organización electoral bajo el mandato y supervisión del Consejo Nacional Electoral.
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Es un instrumento creado por la Ley de Víctimas en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o que les fueron despojados a las víctimas de la violencia. En este registro también se incluyen los datos del solicitante de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de despojo o abandono.
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia	Entidad de radio y televisión pública de Colombia, creada por el decreto 3525 del 28 de octubre de 2004

RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados	Instrumento que permite, a las personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, obtener a través de una medida administrativa, la protección jurídica de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles, que hayan dejado abandonados (Decreto 640 de 2020).
RUV	Registro Único de Víctimas	Conforme a la ley 1448 de 2011, el RUV es el registro en donde se incluye las declaraciones de víctimas para luego responder a esta población con la asistencia a la que tienen derecho.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del SIVJRN, en especial ante la JEP.
SAE	Sociedad de Activos Especiales	Sociedad de economía mixta vinculados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizada por la Ley, de naturaleza única, sometida al régimen del derecho privado, que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio.
SE-JEP	Secretaría Ejecutiva de la JEP	La SE es el órgano que administra, gestiona y ejecuta los recursos de la JEP para cumplir con sus objetivos. Adicional a tales funciones, la Secretaría toma las manifestaciones de sometimiento de algunas de las personas procesadas por la JEP, gestiona el monitoreo con sistemas de vigilancia electrónica según dispongan las salas y secciones, y administra el Sistema Autónomo de Defensa de la JEP. De igual modo, tiene una dependencia adscrita que se encargará de garantizar la participación de las víctimas, su representación especial ante diversas instancias de la JEP y su acompañamiento psicosocial y jurídico durante el proceso judicial cuando así corresponda.
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.).
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.
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio	“Autoridad nacional de protección de la competencia, los datos personales y la metrología legal, protege los derechos de los consumidores y administra el Sistema Nacional de Propiedad Industrial, a través del ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales” (SIC, 2021).
SIJUF	Sistema de Información Judicial de la Fiscalía	Base de datos (sistema de información) diseñado por la Fiscalía General de la Nación (Ley 600) para llevar registro de los hechos investigados por la Entidad.
SIM	Sistema de Información Misional	Herramienta para la gestión de información y memoria institucional (software), diseñada para capturar, almacenar y facilitar información de los procesos misionales del ICBF.
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.
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación	Sistema establecido en el CONPES 3931 de 2018 como una “(...) instancia de articulación y coordinación a nivel nacional y territorial (departamental y municipal) para promover el

		acceso, oportunidad, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas para el proceso de reincorporación” (CONPES 3931, 2018, p. 34).
SIRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas	Conjunto de actores, directrices y herramientas que se articulan para rendir cuentas sobre la implementación del A.F., facilitando el acceso a información específica e integral y generando espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz.
SIRDEC	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres	Sistema de información nacional interinstitucional que tiene como objetivos principales la identificación de cadáveres sometidos a necropsia medicolegal, orientar la búsqueda de personas desaparecidas, hacer seguimiento de casos y de la activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural	Conjunto de políticas, principios, procedimientos, entre otros, que atienden una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral de los pueblos indígenas es fundamental para orientar dicho Sistema.
SIVJNRN	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.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SPNNC	Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia	“El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado por 58 áreas protegidas, 42 de ellas son Parques Nacionales Naturales, 12 han sido designados Santuarios de Fauna y Flora, 2 Reservas Nacionales Naturales,

		1 Vía Parque y 1 Área Natural Única” (Ministerio de Ambiente, 2021).
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio	Base de datos (sistema de información) diseñado por la Fiscalía General de la Nación (Ley 906 y 1098) para llevar registro de los hechos investigados por la Entidad.
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva	Son sujetos de reparación colectiva las comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado.
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas	Esta es una de las Salas que conforman la JEP. A esta Sala será remitido el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o escrita. Además, tiene el mandato de decidir en torno a la relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este, de las conductas y hechos atribuibles a personas. Recibirá informes por parte de la Fiscalía General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y fuentes judiciales o administrativas, sobre conductas ocurridas en el marco del conflicto.
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-.
TOARs	Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador	Hace referencia los trabajos, obras o actividades con contenido reparador que se realicen por personas a disposición de la Jurisdicción Especial para la Paz, los cuales también serán considerados como tiempo de cumplimiento de la sanción que pudiera imponérseles, siempre y cuando dichos trabajos, obras o actividades se realicen en una ubicación territorial perfectamente definida y verificable. La

		<p>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.</p>
UAEOS	<p>Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias</p>	<p>“Tiene como objetivo (...) diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política.” (Artículo 3o, Decreto 4122 de 2011).</p>
UAF	<p>Unidad Agrícola Familiar</p>	<p>Creadas por la ley 135 de 1961 y definida en la Ley 160 de 1994, como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Art. 38).</p>
UIAF	<p>Unidad de Información y Análisis Financiero</p>	<p>La Unidad de Información y Análisis Financiero es una unidad administrativa especial del Estado colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (UIAF, s.f.).</p>
UARIV	<p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas</p>	<p>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.</p>
UBPD	<p>Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas</p>	<p>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</p>

		<p>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.</p>
UIA	Unidad de Investigación y Acusación	<p>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.</p>
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	<p>Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.</p>
UNP	Unidad Nacional de Protección	<p>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.</p>
UP	Unión Patriótica	<p>Partido político surgido en 1985 como parte del proceso de negociación emprendido por las FARC con el gobierno de Belisario Betancur.</p>
UPRA	Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria	<p>Entidad encargada de orientar la gestión del territorio, generar criterios, lineamientos e instrumentos para la toma de decisiones relacionada con la planificación agropecuaria y el desarrollo rural integral. (Decreto 4145 de 2011).</p>
URT	Unidad de Restitución de Tierras	<p>Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los</p>

		Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	Es la institución estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente, aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.
UTR	Unidad Técnica de Reincorporación	“Grupo interno de trabajo de la ARN adscrito a la Dirección General, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las Farc-Ep a la vida civil, en lo económico y lo social según sus intereses según lo establecido en el A.F.” (ARN, s.f.)
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado	Es el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el Conflicto Armado, definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina	Áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos que las aquejan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en la zona respectiva. Fueron creadas por la Ley 160 de 1994, Capítulo XIII, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 (INCORA).
ZRF	Zonas de Reserva Forestal	Comprenden áreas públicas y privadas, establecidas por la Ley 2ª de 1959, como reservas forestales protectoras. Entre estas zonas se destacan las regiones del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy, y de la Amazonía.

ANEXOS PUNTO 1

Anexo 1: Predios ingresados al Fondo de Tierras. 2016-2021 (junio 30)

Año	Total		Baldíos		Baldío reservado		Fiscal Patrimonial	
	No. predios	Ha	No. predios	Ha	No. predios	Ha	No. predios	Ha
2016	125	25.111	0	0			125	25.111
2017	2.356	140.821	0	0			2.356	140.821
2018	1.771	377.292	227	238.146	44	65.920	1.500	73.226
2019	821	382.978	584	367.493	8	2.212	229	13.273
2020	1.357	267.055	1.191	252.133	1	354	165	14.567
2021	8.321	191.809	8.311	259.415			63	880
Total	14.751	1.385.066	10.313	1.117.187	53	68.486	4.438	267.878

Fuente: CPEC (2021b).

Anexo 2: Predios ingresados al Fondo de Tierras, por departamento. 2016-2021 (Mayo 31)

Departamento	Predios		Ha	
	No. predios	%	Ha	%
Total	13.830	100%	1.381.633	100%
Amazonas	15	0%	67.805	5%
Antioquia	1.610	12%	161.746	12%
Arauca	212	2%	136.310	10%
Atlántico	321	2%	2.847	0%
Bolívar	912	7%	265.181	19%
Boyacá	253	2%	8.304	1%
Caldas	102	1%	4.018	0%
Caquetá	191	1%	133.200	10%
Casanare	120	1%	12.106	1%
Cauca	793	6%	56.128	4%
Cesar	593	4%	40.174	3%
Chocó	95	1%	5.508	0%
Córdoba	965	7%	16.839	1%
Cundinamarca	185	1%	7.054	1%
Guainía	62	0%	662	0%

Guaviare	248	2%	5.463	0%
Huila	303	2%	10.868	1%
La Guajira	174	1%	11.237	1%
Magdalena	852	6%	13.090	1%
Meta	729	5%	143.737	10%
Nariño	389	3%	21.106	2%
Norte de Santander	248	2%	3.573	0%
Putumayo	273	2%	44.257	3%
Quindío	13	0%	231	0%
Risaralda	114	1%	5.197	0%
Santander	262	2%	10.153	1%
Sucre	2.803	20%	26.044	2%
Tolima	176	1%	3.001	0%
Valle del Cauca	403	3%	24.803	2%
Vaupés	1	0%	4.070	0%
Vichada	413	3%	137.048	10%

Fuente: ANT (2021).

526

Anexo 3: Municipios con más de 5.000 ha ingresadas al Fondo de Tierras entre 2016 y mayo 31 de 2021

Departamento	Municipio	Fondo de Tierras		UAF	
		Predios	Ha	Ha	Número
Amazonas	Leticia	11	12.978	67	193,7
	La Pedrera	3	54.698	67	816,4
Antioquia	El Bagre	17	7.477	8	934,6
	Ituango	3	34.630	21	1649,0
	Puerto Triunfo	3	86.653	53	1635,0
	Turbo	431	4.415	14	315,4
Arauca	Arauca	75	23.442	200	117,2
	Cravo Norte	12	11.208	200	56,0
	Tame	52	98.026	159	616,5
Bolívar	Cantagallo	1	65.000	85	764,7
	El Carmen de Bolívar	120	7.636	35	218,2
	María la Baja	97	6.948	35	198,5
	San Pablo	2	126.071	60	2101,2
	Santa Rosa del Sur	1	43.019	85	506,1

Caquetá	Solano	17	127.090	86	1477,8
Cauca	El Tambo	43	6.514	14	465,3
Cesar	Valledupar	138	19.445	26	747,9
Córdoba	Ayapel	39	6.172	36	171,4
Meta	Mapiripán	32	16.609	200	83,0
	Puerto Gaitán	109	78.010	200	390,1
	Puerto López	23	5.920	200	29,6
	San Martín	17	19.897	200	99,5
	Vista Hermosa	116	17.816	81	220,0
Nariño	Policarpa	21	10.599	50	212,0
Putumayo	Santiago	7	6.359	14	454,2
	Villagarzón	5	31.082	53	586,5
Santander	El Peñón	4	7.113	18	395,2
Sucre	Ovejas	1512	9.219	36	256,1
Valle del Cauca	La Cumbre	4	8.878	8	1109,8
	Restrepo	1	7.935	8	991,9
Vichada	Cumaribo	218	40.760	200	203,8
	La Primavera	114	78.712	200	393,6
	Puerto Carreño	65	15.746	200	78,7
Total	33 municipios	3.313	1.096.077		18.489
Total Nacional		13.830	1.381.633		
%		24,0%	79,3%		

Fuente: Elaboración propia con base en ANT (2021) y Resolución 041 de 1996.

527

Anexo 4: Presunta informalidad en las 16 subregiones PDET¹⁵⁹

Subregión PDET	Total		Informales		% Informalidad	
	Pedios	Área	Pedios	Área	Pedios	Área
Alto Patía y Norte del Cauca	112.440	1.149.564	75.330	851.251	67,0%	74,0%
Arauca	17.814	1.390.878	8.488	919.694	47,6%	66,1%

¹⁵⁹ Para el cálculo se tuvieron en cuenta los predios que cumplieran cualquiera de las siguientes condiciones: Predios con falsa tradición; Predios sin matrícula inmobiliaria registrada en catastro; Predios con mejoras en predio ajeno; y, predios que no se reportan como interrelacionados en el proyecto ICARE. Esta variable se consideró en aquellos municipios en los que más del 90% de los predios de la base catastral cruzó con el reporte de ITR Interrelación - Catastro Registro. Cabe aclarar que cada una de las variables se consideraron para los municipios que cuentan con información. Los cálculos se realizaron sobre la base alfanumérica completa (incluyendo municipios sin formar).

Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	27.210	1.723.831	15.820	894.751	58,1%	51,9 %
Catatumbo	22.337	952.829	15.706	757.335	70,3%	79,5 %
Chocó	1.886	2.671.357	1.459	1.166.851	77,4%	43,7 %
Cuenca del Caguán	51.781	7.748.837	27.499	5.903.722	53,1%	76,2 %
Macarena-Guaviare	18.558	4.440.615	10.778	2.575.362	58,1%	58,0 %
Montes de María	25.231	641.236	17.702	382.581	70,2%	59,7 %
Pacífico Medio	5.402	1.715.577	1.974	781.151	36,5%	45,5 %
Pacífico y Frontera Nariñense	24.994	1.027.803	13.724	731.774	54,9%	71,2 %
Putumayo	40.565	2.227.321	31.773	2.071.071	78,3%	93,0 %
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	46.549	2.094.591	24.177	1.335.308	51,9%	63,8 %
Sur de Bolívar	11.684	979.450	8.602	782.636	73,6%	79,9 %
Sur de Córdoba	17.878	743.764	14.084	576.910	78,8%	77,6 %
Sur del Tolima	25.029	458.557	14.246	298.024	56,9%	65,0 %
Urabá Antioqueño	35.762	1.040.101	20.236	581.890	56,6%	55,9 %
Total PDET	485.120	31.006.311	301.598	20.610.311	62,2%	66,5 %

Fuente: ANT (2021).

Anexo 5: Titulación de territorios de propiedad colectiva a comunidades indígenas 2017-2021

Departamento	Total	Ampliación de Resguardos	Constitución de resguardos

Caquetá	694.691	694.139	552
Vichada	243.216		243.216
Amazonas	48.532	45.772	2.761
Putumayo	40.392		40.392
Nariño	10.181		10.181
Antioquia	9.037	1.030	8.006
Valle del Cauca	2.851		2.851
Cauca	2.433	1.056	1.377
Meta	2.263		2.263
Huila	1.009	246	762
La Guajira	948		948
Arauca	755		755
Chocó	696	492	204
Córdoba	495		495
Tolima	349	125	224
Risaralda	106	88	19
Caldas	63	63	
Quindío	15		15
Total	1.058.032	743.011	315.021

Fuente: CPEC (2021b).

529

Anexo 6: Municipios en proceso POSPR

ESTADO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Desprogramado	Cesar	La Paz
	Putumayo	Puerto Leguizamo
En formulación	Cauca	Piendamó
En implementación	Bolívar	Córdoba
		El Guamo
		San Jacinto
	La Guajira	Fonseca
		San Juan del Cesar

	Magdalena	Ciénaga
	Tolima	Ataco
		Chaparral
		Planadas
		Rioblanco
Formulado	Bolívar	Mahates
POSPR Aprobado	Antioquia	Nechí
		Tarazá
		Valdivia
	Bolívar	Achí
		Magangué
		San Jacinto del Cauca
		Zambrano
	Córdoba	Ayapel
		Montelíbano
		Puerto Libertador
		San José de Uré
		Valencia
	Guajira	Dibulla
	Magdalena	Santa Marta
		Aracataca
	Meta	Puerto Lleras
	Sucre	Caimito
		Majagual
		San Benito Abad
		San Marcos
Sucre		
Valle del Cauca	Florida	
	Pradera	
Procedimiento único	Sucre	Ovejas
	Cauca	Morales

Programado para formulación		Almaguer
		Balboa
		Cajibío
		Caloto
		Mercaderes
		Miranda
		Morales
		Patía
		Piamonte
		Balboa
Suspendido, POSPR Aprobado	Antioquia	Cáceres
		Ituango
		San Carlos
		San Carlos
	Meta	Puerto Gaitán
	Sucre	Guaranda
	Cundinamarca	Topaipi

Fuente: ANT (2021).

ANEXOS PUNTO 2

Anexo 1: Sesiones Instancia Alto Nivel del SISEP

Fecha	Sesión	Modalidad	Temática
08/07/2019	Instancia de Alto Nivel Plenaria	Presencial	Instalación por el señor presidente Iván Duque, en el marco del Plan Ágora
16/09/2019	Instancia de Alto Nivel Plenaria	Presencial	En coordinación con el Plan de Transparencia del Plan Ágora. En este espacio, se impartieron los lineamientos relacionados con las acciones que se adelantaron para garantizar la seguridad en los comicios electorales de 2019
06/08/2020	Instancia de Alto Nivel Plenaria	Virtual	Reglamentación y pleno funcionamiento del Programa de Protección Integral para las y los Integrantes del Nuevo Movimiento o Partido Político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, establecida en el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017. Activación del Comité Operativo de la IAN. Implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección. Avances del Sistema de Información, Planeación, Monitoreo,

			Seguimiento y Evaluación del SISEP. Propuesta de Reglamento.
7/09/2020	Comité Operativo de Adecuación Normativa	Virtual	Revisión de los programas de protección integral para los integrantes de partido político de FARC
24/09/2020	Comité Operativo de Adecuación Normativa	Virtual	Informe programa de protección integral para los integrantes del partido político FARC
20/10/2020	Comité Operativo de Adecuación Normativa	Virtual	Presentación del proyecto de acto administrativo del programa de protección integral para los integrantes del partido político FARC.
6/11/2020	Instancia de Alto Nivel Plenaria	Virtual	Presentación del borrador del proyecto de los programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición
20/11/2020	Comité Operativo de Adecuación Normativa	Virtual	Discusión del borrador del proyecto de los programas de protección y seguridad para los directivos y

			miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición
15/12/2020	Comité Operativo de Implementación	Virtual	Presentación de la propuesta para la conformar y dinamización del trabajo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
16/12/2020	Comité Operativo de Mujer y Genero	Virtual	Instalación del Comité para realizar recomendaciones para la transversalización del enfoque de género en el SISEP
20/01/2021	Comité Operativo de Mujer y Genero	Virtual	Definición de metodología de trabajo para la construcción de recomendaciones
3/02/2021	Comité Operativo de Mujer y Genero	Virtual	Definición de grupo de trabajo y plan de trabajo para generar la transversalización del enfoque de genero

Fuente: Elaborado por OACP. Tomado de Oficio OFI21-00038190

Anexo 2: Sesiones CNGS entre diciembre 2020 y agosto 2021

No	Fecha	Tipo de sesión	Lugar
----	-------	----------------	-------

1	03/12/2020	Técnica	Virtual
2	03/12/2020	Territorial	Virtual- Neiva (Huila)
3	04/12/2020	Género	Virtual
4	09/12/2020	Étnica	Virtual
5	11/12/2020	Género	Virtual
6	16/12/2020	Técnica	Virtual
7	18/12/2020	Género	Virtual
8	15/01/2021	Género	Virtual
9	19/01/2021	Territorial	Virtual- Argelia (Cauca)
10	28/01/2021	Técnica	Virtual
11	05/02/2021	Género	Virtual
12	05/03/2021	Genero	Virtual
13	09/03/2021	Plenaria	Bogotá-Virtual

Fuentes: Oficio OFI21-00038190 y oficio OFI21-00112495. Elaboración propia

Anexo 3: Sesiones Plenarias de la CNGS

No	Fecha	Lugar
1	30/01/2019	Bogotá
2	12/08/2019	Bogotá
3	08/01/2020	Bogotá
4	12/08/2020	Virtual
5	22/10/2020	Virtual
6	09/03/2021	Virtual

Fuente: Oficio OFI21-00038190. Elaboración propia

536

ANEXOS PUNTO 3

Anexo 1: Producción normativa para el proceso de reincorporación político, económico y social para los miembros de la ex guerrilla de las FARC-EP

Decreto 2027 de 2016 (07.12.2016)	Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación.
Ley 1820 de 2016 (30.12.2016)	Por medio del cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamiento penales especiales y otras disposiciones, con el objetivo de artículo 1o “ regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con éstos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Decreto Ley 277 de 2017 (17.02.2017)	Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones."
Decreto 191 de 2017 (3.02.2017)	Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz el funcionamiento de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN).
Acto Legislativo 01 de 2017 (04.04.2017)	Modifica el artículo 122 de la Constitución Política, levantando la restricción que tenían los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley para vincularse a ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales.
Acto Legislativo 03 de 2017 (23.05.2017)	Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
Decreto Ley 899 de 2017 (29.05.2017)	"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."
Decreto 1274 de 2017 (28.07.2017)	"Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007, 2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020, 2021,2022,2023,2024,2025 Y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones".
Decreto 2026 de 2017 (04.12.2017)	Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación Reincorporación (ETCR), creados mediante el Decreto número 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones, y se establecen las disposiciones para el funcionamiento de los ETCR.
Decreto 1363 de 2018 (31.07.2018)	Por medio del cual se adiciona el Capítulo 4, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se reglamentan las condiciones para acceder a los beneficios de la reincorporación a la vida civil en lo económico y lo social de los exintegrantes de las FARC-EP .
Decreto 1162 de 2018 (06.07.2018)	"Por medio del cual se modifica el Decreto 2026 de 2017, modificado por los decretos 2180 de 2017, 580 de 2018 y 982 de 2018 y se dictan disposiciones sobre la continuidad del suministro de víveres en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-".

<p>Decreto 982 de 2018. (07.06.2018)</p>	<p>"Por el cual se suprimen unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR y se dictan otras disposiciones."</p>
<p>Resolución 4309 de 2018 de la ARN</p>	<p>Ruta de reincorporación social y económica, de acuerdo al Decreto Ley 899 de 2017.</p>
<p>Decreto 1629 de 019 (09.09.2019)</p>	<p>"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)" para la administración de bienes y servicios de los AETCR.</p>
<p>Decreto 287 de 2021 (24.03.2021)</p>	<p>"Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los proyectos de vivienda y usos complementarios, así como el régimen especial en materia de licencias urbanísticas para los antiguos ETCR. "</p>

Anexo 2: Producción normativa en materia de garantías de seguridad

<p>Decreto Ley 895 de 2017 (29.05.2017)</p>	<p>Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios del decreto. Crea una instancia de alto nivel que permita diseñar y ejecutar la política de seguridad para dar garantías al grupo armado FARC EP en tránsito a partido político, y de esta manera garantizar la no repetición.</p>
<p>Decreto 154 (03.02.2017)</p>	<p>Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En sentencia C-224 de 2017, este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, aclarando que ésta Comisión se trata de una instancia asesora en materia de política criminal, en relación con la persecución penal de determinadas organizaciones criminales que atentan contra la consecución de los fines del A.F., es decir, cuenta con un ámbito limitado y específico de actuación, relacionado con el proceso de paz. La sentencia afirma que el papel de la Comisión se enfoca hacia otra esfera del amplio concepto de “política criminal” como lo es diseño e implementación de estrategias eficaces de investigación de crímenes cometidos contra unos sujetos de especial protección constitucional, como lo son los defensores de los derechos humanos, los líderes sociales y políticos, y responsables de implementar el A.F.</p>
<p>Acto Legislativo 05 de 2017 (11.29.2017)</p>	<p>Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado. Con esta reforma, se eleva a rango constitucional el rechazo explícito a las agrupaciones violentas, promoviendo la persecución contra estos grupos, con lo que se contribuye a las garantías de no repetición</p>
<p>Ley 1865 de 2017 (30.08.2017).</p>	<p>Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el Artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Ley que permite que se amplíe la planta de la UNP para la contratación de personal de seguridad con ex miembros de la FARC EP que hagan tránsito a la legalidad y sean seleccionados para conformar el Cuerpo de Seguridad de la organización política. Con esto se busca aportar al proceso de reincorporación, además de contribuir a las medidas de protección y las garantías de no repetición.</p>

<p>Decreto Ley 898 de 2017 (29.05.2017)</p>	<p>“Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales(...) y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”. Este decreto ley provee herramientas a la Fiscalía General de la Nación para combatir a las organizaciones criminales creando una Unidad Especial, así como un Grupo de Análisis e Investigación Nacional como un equipo de analistas, investigadores y fiscales capacitados para el análisis, investigación y seguimiento de casos de homicidios, crimen organizado y violaciones a los derechos humanos relacionados con el objeto de la Unidad Especial.</p>
<p>Decreto 299 de 2017</p>	<p>Crea el Programa de Protección especializada de seguridad y protección para la protección de las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo y los menores de edad que salgan de los campamentos de las FARC-EP. Así mismo crea una Mesa Técnica dentro de la UNP para asegurar la participación de los distintos sectores competentes.</p>
<p>Decreto 300 de 2017 y Decreto 301 de 2017</p>	<p>Permiten realizar algunas modificaciones a la estructura de la UNP para incluir los nuevos programas de protección y permite los cambios institucionales necesarios para cumplir con lo acordado en materia de protección. Igualmente, se crean empleos de planta en la UNP con lo que se busca tener el personal necesario dentro de dicha entidad para cumplir las medidas de protección.</p>
<p>Decreto 2124 de 2017</p>	<p>Fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, el decreto reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida frente a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del A.F.</p>

Fuente: STCIV, febrero 2018

ANEXOS PUNTO 5

Anexo 1: Estado actual del proceso de saneamiento y monetización de los bienes registrados por las extintas FARC-EP

Tipo de activo	Información reportada en inventariado		Proceso de recepción			
	Cantidad reportada	Valoración realizada por FARC	Bienes no entregados (confirmación FARC)	Bienes entregados a 31 de diciembre de 2020	Bienes entregados a partir de enero de 2021	Bienes por entregar
Dinero en efectivo	\$12.070.000.000	\$12.070.000.000	\$9.955.650.000	\$2.114.350.000	N/A	\$-
Divisas (USD)	USD \$450.000	\$-	\$-	USD \$450.000	N/A	USD \$0
Oro - Joyas	25.000 gr.	\$3.125.000.000	22.460 gr.	2540 gr.	N/A	0 gr.
Oro - Lingotes y granulado	440.020 gr.	-	127.520 gr.	252.500 gr	0gr	60.000 gr.
Joyas de plata	100 un.	\$4.500.000	100 un-	0 un.	N/A	0 un.
Semovientes	24.456 un.	\$27.645.355.000	17.376 un.	229 un.	0 un.	6537 un.
Muebles y enseres	51.992 un.	\$12.930.000.966	19.344 un.	1832 un.	0 un.	30.827 un.
Inmuebles	722 un.	\$484.604.000.000	212 un.	37 un.	0 un.	473 un.
Vehículos	319 un.	\$7.699.300.000	184 un.	4 un.	0 un.	131 un.

Tabla 1 Elaborada por la SAE (SAE Radicado CS2021-0019864, 2021).

Anexo 2: Implementación de acciones reparadoras en sujetos de reparación colectiva (SRC) y de los cuales, los recursos se utilizaron para 1. compra de bienes y 2. transferencias en procesos de indemnización colectiva

No.	SRC	Bien/Transferencia de recursos	Presupuesto	Fecha
1	Palenque de San Basilio – La Bonga	Vehículo (camión)	\$119.289.410	03 de diciembre de 2020
2	Santo Madero	Banco de maquinaria agrícola	\$217.897.110	20 de diciembre de 2020
3	Consejo Comunitario Zanjón de Garrapatero	Indemnización Colectiva	\$ 312.532.944	26 de mayo de 2021

4	Consejo Comunitario Aires de Garrapatero	Indemnización Colectiva	\$ 174.091.391	26 de junio de 2021
---	---------------------------------------------	----------------------------	----------------	---------------------

Tabla 2. Elaborada por la Unidad de Víctimas (UARIV Radicado 202172023056381, 2021).