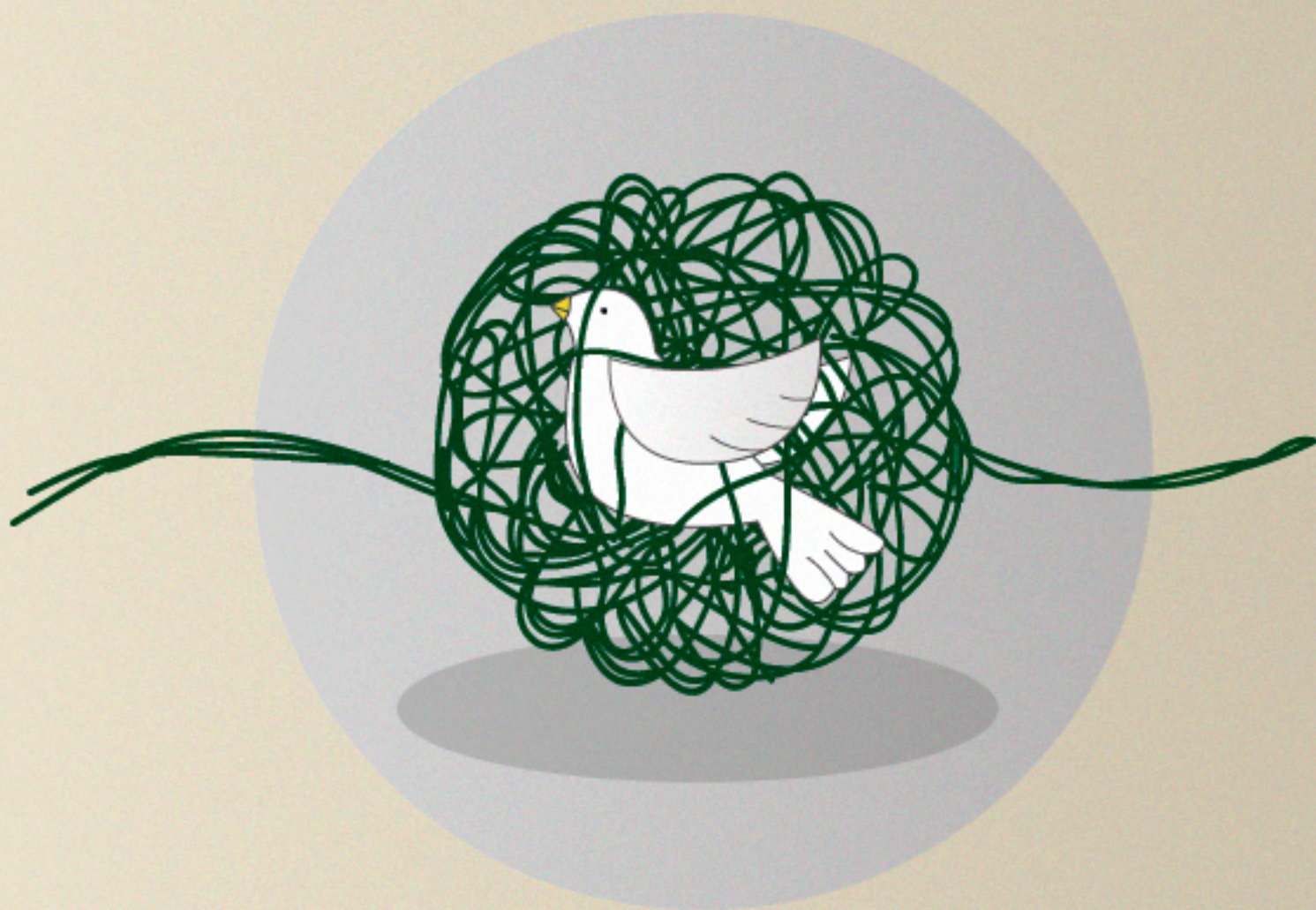


¿EN QUÉ VA EL ACUERDO DE PAZ A UN AÑO DEL GOBIERNO DUQUE?

Retos y recomendaciones



Informe 01:
Seguimiento multi-partidista a la
implementación del Acuerdo de Paz



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

#NOENREDEN
LA PAZ

Informe realizado con el apoyo de:



**El apoyo de esta organización a la realización de este informe no compromete su opinión sobre la implementación del Acuerdo de Paz.*

REFERENCIAS



Para la construcción de este informe, se usaron como fuentes de información páginas y documentos oficiales como: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, 2018 y 2019, la ley de Presupuesto de 2018 y 2019 y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2020; documentos Conpes como el de Catastro Multipropósito y el de Reincorporación; los informes de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de seguimiento de la Contraloría General de la República, de rendición de cuentas y de gestión de la JEP, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; los documentos de Política de Seguridad, Paz con Legalidad y Drogas Ilícitas; las páginas oficiales de entidades como la Policía Nacional y el IDEAM; sentencias y autos de seguimiento de la Corte Constitucional; así como las respuestas a los derechos de petición que fueron enviados a las entidades responsables de la ejecución de los diferentes temas abordados.

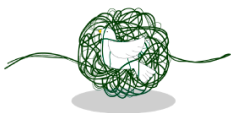
Una fuente muy importante de información la constituye el proyecto "Del Capitolio al Territorio", que se viene adelantando desde la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes.

Hasta la fecha, los miembros de la Comisión han visitado 11 zonas PDET en donde también se encuentran ubicados algunos espacios para la reincorporación (ETCR), y de allí se recogieron diversas preocupaciones de autoridades locales y comunidades, que se ven reflejadas a lo largo de este informe.

Igualmente se consultaron documentos públicos de organismos y organizaciones que hacen seguimiento a los avances de la implementación del Acuerdo y que elaboran estudios sobre asuntos relacionados. Es así como se utilizó información de: la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP-CERAC), la Fundación Ideas para la Paz, la ONIC, GPaz, ONU Mujeres, FDIIM y la Embajada de Suecia, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, la Misión Electoral Especial, Indepaz, SIMCI, Dejusticia y la Misión de Observación Electoral.

La búsqueda y contrastación de la información de diferentes fuentes, se hizo con el propósito de contar con la información más actualizada y confiable para cada uno de los temas.

CONTENIDO



Resumen ejecutivo	5
Discurso del Gobierno	20
Recursos para la paz	24
Avances normativos	39
Reforma Rural Integral	51
Participación política	65
Reincorporación y seguridad territorial	75
Solución al problema de las drogas	87
Víctimas y justicia transicional	97
Verificación de la implementación y enfoques étnico y de género	112

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la función de control político del Congreso de la República, los Representantes y Senadores abajo firmantes, hemos venido adelantando un proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Este informe recoge los principales retos que hemos identificado a lo largo del primer año del Gobierno del Presidente Iván Duque, y formula recomendaciones para garantizar su efectiva implementación.

Desde distintas tendencias políticas, estamos convencidos de que la mejor manera de garantizar la no repetición del conflicto armado y la transformación de los territorios más afectados por la guerra, es cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

El Acuerdo suscrito entre el Gobierno y las FARC en 2016 puso fin a más de medio siglo de conflicto armado y logró que 13.000 excombatientes dejaran las armas e hicieran tránsito a la legalidad. Pero garantizar su no repetición y hacer sostenible el proceso de construcción de paz, es aún una tarea pendiente.

Como lo ha señalado el Profesor John Paul Lederach del Instituto Kroc, **el 50% de los países vuelven a la guerra durante los primeros 5 años después de la firma de un acuerdo de paz.** En Colombia llevamos 2 años y medio desde la entrada en vigor del Acuerdo y, aunque en 2017 tuvimos la tasa de homicidios más baja de los últimos 40

años, 2018 demostró que ese proceso era supremamente frágil y que la violencia podía recrudecerse en cualquier momento.

Los puntos del Acuerdo de Paz no fueron capricho de las partes en la mesa de conversaciones. Fueron incluidos justamente como garantía de que el conflicto no volviera a resurgir. Implementarlos implica atacar de manera directa las condiciones que permitieron que el conflicto se perpetuara durante tantos años.

Por eso cuando a los habitantes de la Colombia urbana nos preocupa que la economía y la seguridad no vayan bien, pero somos indiferentes ante la implementación del Acuerdo de Paz en la Colombia rural, olvidamos que ha sido nuestra incapacidad para escuchar a esos territorios periféricos y para garantizar bienes y servicios básicos a sus habitantes, lo que ha generado el caldo de cultivo perfecto para que sigamos siendo un país violento, que mata a sus líderes sociales y de crecimiento económico por debajo de su potencial.

De ahí que más allá de los eslóganes sobre si el Gobierno de Iván Duque “ha hecho trizas la paz”, o si le apuesta a la construcción de la llamada “paz con legalidad”, a un año del inicio de su Gobierno resulta necesario hacer un corte de cuentas de en qué va la implementación del Acuerdo de Paz. La historia no le perdonaría a este Gobierno desaprovechar la oportunidad histórica que abrió el fin de la guerra entre el Gobierno y las FARC.



El Gobierno del Presidente Iván Duque se ha aproximado a la implementación del Acuerdo de Paz desde una narrativa contradictoria. En el escenario internacional asegura su compromiso con el Acuerdo. Mientras tanto en el país expresa reservas a lo acordado, no hace las inversiones necesarias en los territorios, carece de una política de seguridad ciudadana que dé confianza y tranquilidad, presenta objeciones a la ley de la JEP, introduce reformas legislativas que generan incertidumbre entre víctimas y excombatientes, y da vía libre para el avance de reformas legislativas y constitucionales que pondrían en grave riesgo la esencia del Acuerdo de paz.

A su vez, el Gobierno niega la existencia del conflicto armado, refiriéndose en cambio al problema como "condiciones de violencia y marginalidad". En consecuencia, la solución ya no es la paz territorial plasmada en el Acuerdo de Paz basada en la participación ciudadana, la ampliación de la democracia, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, y el reconocimiento de los daños causados por todas las partes en el conflicto armado; sino un proceso de "estabilización" y de garantía de la "legalidad", asociado con la reincorporación de las bases guerrilleras (no de sus mandos), y pensado en lógica centralista desde

Bogotá.

Esta visión limitada de la construcción de paz responde también a que los compromisos del Acuerdo de Paz para el Gobierno Duque no hacen parte de una política de Estado¹, sino de la política de paz del gobierno anterior. Afirman que las obligaciones del Acuerdo son "obligaciones de medio" y que para su cumplimiento el Gobierno cuenta con un "margen de apreciación" sobre cómo llevarlas a cabo. Cuando la Corte Constitucional ya ha aclarado que el cumplimiento del Acuerdo Final debe hacerse de buena fe, respetando su integralidad y garantizando la no regresividad; y que lo que está dentro de las facultades del Gobierno es decidir sobre ciertos aspectos que hacen parte de la política de paz, no sobre si se implementa o no el Acuerdo o con qué alcance².

Como resultado de esta visión, **el 57% de las normas requeridas para la implementación del Acuerdo aún están pendientes de trámite en el Congreso de la República.**³

A este cambio narrativo se suma, en un contexto de restricciones fiscales, decisiones presupuestales que ponen en grave riesgo la capacidad de las entidades del Estado de implementar lo acordado.

1. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-comisionado-de-paz-miguel-ceballos-explica-por-que-el-gobierno-desconoce-acuerdos-con-el-ej/598983>

2. Sentencias C-630/17 y C-379/16, Corte Constitucional.

3. Proyección normativa, Consejería Presidencial para Posconflicto, 2017.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Plan Marco de Implementación, hacer realidad lo acordado nos costará 139,1 billones de pesos, que deberán ser invertidos en un período máximo de 15 años.

Luego de su paso por el Congreso, el Plan Plurianual de Inversiones para el cuatrienio del Presidente Duque incluyó 37,1 billones que deberán ser destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Es decir que durante estos 4 años se invertirá el 26% del total necesario para la implementación del Acuerdo.

Sin embargo, al revisar las fuentes de financiación, solo el 65% (24,3 billones) corresponden a recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones. Los demás serán el resultado del Sistema General de Regalías, recursos propios de los territorios, la contribución de privados y la cooperación internacional, de ahí que no hacen parte del proceso presupuestario ante el Congreso de la República.

De esos recursos, en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno para 2020, el trazador presupuestal de paz creado por el Congreso de la República en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, contempla 9,8 billones para la paz. **Es decir que en un solo año el Gobierno estaría proponiendo invertir el 40%**

de los recursos de paz para todo el cuatrienio.

Sin embargo, al revisar en detalle encontramos que **al menos el 41% de los proyectos de paz incorporan programas de política social general**, sin ninguna focalización territorial. Ejemplo de ello son las acciones de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, el programa ampliado de inmunizaciones, el aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles, el acceso a educación superior, o los programas de alimentación escolar.

Además, se reduce el presupuesto de las principales entidades encargadas de llevar a cabo la transformación de los territorios más afectados por la guerra. **Según el proyecto de presupuesto 2020 la Agencia Nacional de Tierras sufriría una reducción del 19%, la Agencia para el Desarrollo Rural del 13%, la Agencia de Renovación Territorial del 10% y la Agencia para la Reincorporación y Normalización del 7%.**

Pero quizás lo más grave es que el proyecto de presupuesto de 2020 no desagrega en el trazador presupuestal de paz los recursos necesarios para implementar cada uno de los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que fueron construidos con la participación de más de 220.000 habitantes de la ruralidad colombiana.



Teniendo en cuenta este panorama, este informe prioriza algunos de los elementos más importantes para hacer irreversible el proceso de construcción de paz y da cuenta del estado de su avance. En cada uno de ellos presentamos alertas y recomendaciones para corregir el rumbo de la implementación. La información que presentamos es el producto de derechos de petición presentados desde el Congreso de la República, el seguimiento a los informes de entidades nacionales e internacionales sobre la implementación, así como de 10 visitas a los territorios más afectados por la guerra. Quizás el obstáculo más grande para su elaboración fue la ausencia de cifras públicas, los cambios en la metodología de las estadísticas presentadas por el Gobierno, la ausencia de un sistema de seguimiento sistemático, y las demoras en la respuesta a las solicitudes de información.



Punto 1: Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral (RRI) pactada en el Acuerdo de Paz está dirigida a transformar el campo, integrar las regiones al desarrollo y erradicar la pobreza rural. Lograrlo implica, por lo menos, crear un Fondo de Tierras con el fin de democratizar el acceso y uso adecuado de la tierra, formalizar la pequeña y mediana propiedad rural, desarrollar un sistema de información catastral, concentrar bienes y servicios públicos en los municipios con los

mayores índices de pobreza y de victimización, y cerrar la frontera agrícola.

Uno de los aspectos más importantes de la RRI es la visión integral que establece para transformar la realidad de los habitantes rurales del país en un escenario de transición y construcción de paz, bajo la premisa de que para contribuir a la no repetición se requiere revertir los efectos del conflicto en el campo y, así mismo, cambiar las condiciones que facilitaron que éste persistiera. Esta visión cobra aún mayor importancia en un contexto como el colombiano en el que se requiere brindar oportunidades de desarrollo y presencia del Estado para hacer frente a las economías ilegales y de los grupos armados. En el Gobierno de Duque, sin embargo, esta visión integral se ha desdibujado y lo que ha ocurrido en la práctica son esfuerzos aislados que no obedecen a una estrategia macro.

El Gobierno del Presidente Duque ha avanzado de forma importante en conseguir los recursos para la puesta en marcha del catastro multi-propósito negociando dos créditos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por un total de USD 150 millones, para el fortalecimiento institucional y tecnológico del IGAC, la SNR y la ANT. Es fundamental que éste se ponga en marcha en los términos del Acuerdo.

Sin embargo, en los otros tres temas que hemos priorizado en este informe, en materia de desarrollo rural, los avances son preocupantes.

En el primer año del Gobierno Duque se ha generado acceso y formalizado un total de 73.465⁴ hectáreas de pequeña y mediana propiedad.

Esto representa el 8,7% de lo que deberíamos estar haciendo al año para poder cumplir con la meta establecida en el Acuerdo de dotar y formalizar 10 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras. Y eso partiendo de un plazo total de 12 años, cuando en realidad el Acuerdo habla de 10 años para formalización y de 7 años para zonas PDET.

Además, resulta especialmente grave que el Gobierno esté reportando conjuntamente los datos de formalización de predios privados y dotación de baldíos, sin diferenciarlos, lo que no corresponde con lo establecido en el Acuerdo, ni con las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se necesita, pues, un avance mucho más sustancial en la consolidación del Fondo de Tierras, que a pesar de ser es uno de los instrumentos más relevantes del Acuerdo en este Gobierno ha quedado marginado y desfinanciado.

La situación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), no es más alentadora. A la fecha durante el Gobierno Duque, con la información disponible, **la inversión realizada a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET (56,4 miles de millones) equivale al 0.08% del costo total requerido para su materialización (70,1 billones).**

Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo deberíamos estar invirtiendo por lo menos 4,67 billones al año. Esto significa que **estamos invirtiendo al año en los PDET, el 1.2% de lo que deberíamos estar invirtiendo para cumplir el Acuerdo de Paz.**

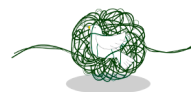
Esto sin mencionar que en el territorio las comunidades que hicieron parte de la planeación participativa aún están esperando una respuesta más clara de parte del Gobierno respecto de cómo se va avanzar con el proceso de ejecución de los PDET. Y, en esencial, que el Gobierno dimensione que el componente participativo no es menor.

Finalmente, la ausencia del Plan de Zonificación Ambiental, que debía haber sido adoptado durante los primeros 2 años de implementación, de la mano de la ausencia de la capacidad del Estado para copar los territorios antes controlados por las FARC, ha permitido la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento acelerado de la deforestación.

En 2017 se deforestaron 219.973 hectáreas, 84% de las cuales se concentraron en municipios PDET⁵. Si bien esta tendencia se redujo en un 10% en 2018, las metas planteadas por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo permitirían la deforestación de 900.000 hectáreas en el cuatrienio. De otro lado, aún es fundamental tener

4. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Gestión. Agosto 7 de 2018-Junio 30 de 2019. Pág. 10.

5. Fuente: alertas tempranas/cálculos propios.



más información para evaluar cuáles fueron los factores y las medidas tomadas en 2017 y comienzos de 2018 que pudieran estar asociadas con la reducción del fenómeno.

Punto 2: Participación Política

El Acuerdo en materia de participación política busca favorecer la inclusión política, ampliar la participación ciudadana y romper el vínculo entre política y armas. La aprobación del Estatuto de la Oposición en julio de 2018 y la transformación de las FARC en partido político han sido avances significativos en la ampliación de la democracia.

Sin embargo, tres de las principales iniciativas para la materialización del Acuerdo no han tenido el liderazgo del Gobierno Duque en el Congreso de la República: las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la Reforma Política, y la garantía del derecho al voto en la ruralidad.

Las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son una medida para promover la representación política de las poblaciones más afectadas por el conflicto y el abandono institucional. Sin embargo, luego de tres intentos, en el segundo semestre de 2018 la plenaria del Senado hundió el proyecto por falta de quórum.

En cuanto a la reforma política, el Acuerdo estableció la creación de la

Misión Electoral Especial (MEE), que publicó su informe en abril de 2017. **El Gobierno del Presidente Duque, por su parte, presentó un proyecto de reforma política⁶ que no correspondía a la reforma estructural y robusta propuesta por la Misión Electoral Especial (MEE)⁷**, y que no superó el quinto debate en el Congreso. Dicha reforma únicamente incorporaba cuatro de las recomendaciones de la MEE: Listas únicas y cerradas para la elección de congresistas, diputados y concejales; listas con paridad de género; financiación preponderantemente estatal de las campañas; y autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Así, la reforma propuesta por el Gobierno Duque dejó de lado elementos fundamentales como la creación de una Corte electoral para resolver la duplicidad de funciones entre el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado; la creación de una nueva autoridad administrativa electoral; y la creación de un sistema escalonado de adquisición de derechos para los partidos, entre otros.

Adicionalmente, el Acuerdo señala que se deben poner en marcha medidas para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas. **Según la MOE, hay 360 municipios en el país, 32% de los cuales son municipios PDET, que tienen tan solo 1 puesto de votación por cada 63,2 km².**

6. Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018- Cámara.

7. Propuestas Reforma Política y Electoral en Colombia. Misión Electoral Especial.

A la fecha, ninguna de estas medidas ha sido implementada por el Gobierno Duque.

Punto 3: Reincorporación y seguridad territorial

El Punto 3 del Acuerdo de Paz contempla un proceso integral que incluye el cese al fuego, la reincorporación de los excombatientes y las garantías de seguridad territorial.

El cese al fuego y la dejación de más de 9.000 armas permitieron crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final, además de preparar a la institucionalidad y al país para la reincorporación de más de 13.000 excombatientes a la vida civil.

Sin embargo, la no repetición del conflicto depende en gran medida del éxito de los procesos de reincorporación y de las garantías de seguridad territorial. Y la realidad nos está demostrando que ambos componentes están en crisis.

Si bien desde el inicio del Gobierno Duque han sido aprobados 223 proyectos productivos (entre colectivos e individuales) beneficiando a 717 personas en proceso de reincorporación, la realidad es que a pesar de esos esfuerzos el **83% de los excombatientes objeto del proceso de reincorporación (13.018), siguen**

sin hacer parte de ningún proyecto productivo (público o financiado por cooperación internacional) que les permita avanzar en su proceso de reincorporación económica.

La situación de seguridad no es menos preocupante. Luego de que en 2017 experimentamos una tasa de homicidios de 24,4 por cada 100.000 habitantes, esta cifra ascendió a 24,9 en 2018, quebrando por primera vez la tendencia descendente que venía desde 2013.

Si bien los datos para el año 2019 aún son parciales, la Fundación Ideas para la Paz reporta que en términos generales la tasa para este año podría volver a retomar su tendencia a la baja y localizarse en 24,4 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, esta cifra merece varias consideraciones, en particular en lo relacionado con homicidios de ex combatientes, de líderes sociales y en municipios PDET.

De agosto de 2018 a julio de 2019 han sido asesinados 56 excombatientes de las FARC, ascendiendo a un total de 138 desde el inicio del proceso de dejación de armas.⁸

En cuanto al homicidio de líderes sociales, el Gobierno ha reportado que desde el 7 de agosto de han sido asesinados 68 líderes y lideresas sociales⁹.

8. Esto implica que el un 40,5% de los homicidios a excombatientes, se ha dado en el Gobierno Duque. Fuente: Idepaz. Informe líderes y defensores de DDHH asesinados al 26 de julio de 2019: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Informe-parcial-Julio-26-2019.pdf>

9. Sin embargo, según otras fuentes, en ese periodo han sido asesinados al menos 106 líderes sociales: <http://lideres-sociales.datasketch.co/> 6. Propuestas Reforma Política y Electoral en Colombia. Misión Electoral Especial.



Según eso, el Gobierno concluye que ha habido una reducción del 35% en este fenómeno.¹⁰ Sin embargo, esta conclusión es seriamente cuestionable. Como lo ha explicado el Profesor Rodrigo Uprimny, este dato está basado en cifras que aún están en proceso de verificación por parte de OACNUDH y se basan en períodos no comparables.

Pero quizás lo más preocupante es que a pesar de la leve reducción en la tasa de homicidios reportada por la Fundación Ideas para la Paz para 2019, **comparando los periodos de julio 2017 a junio 2018 y de julio 2018 a junio de 2019, hay un incremento del 1,5% en la tasa de homicidios en municipios PDET**, particularmente concentrado en zonas como el Catatumbo, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Para este periodo, la cifra de homicidios en los municipios PDET representó el 26,3% del total nacional, cuando estos son tan solo el 14% de los 1.222 municipios del país.¹¹

Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que la presencia de jueces, fiscales y policía judicial continúa siendo insuficiente. Así, en los 170 municipios PDET, el 76% no cuentan con miembros del Cuerpo Técnico de Investigación, el 36% no tiene Fiscales y hay 6 jueces por cada 100.000 Habitantes, cuando a nivel nacional

hay 11 por cada 100.00 habitantes.¹²

Punto 4: Solución al problema de las drogas

El Acuerdo de Paz reconoce que el narcotráfico es un problema que, si bien es posterior al surgimiento del conflicto armado en Colombia, ha sido la gasolina que ha permitido que éste se perpetúe durante tantos años.

Las partes se comprometieron en el Acuerdo a dar un trato diferenciado a los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico, atendiendo el fenómeno de los cultivos ilícitos como un tema de desarrollo rural, el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública y el problema de la producción y comercialización y las organizaciones asociadas éste, con medidas adecuadas de judicialización y política criminal.

Según el último informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) que se hizo público el pasado 5 de agosto de 2019, **en 2018 se presentó una reducción de 2.000 hectáreas de cultivos de coca con respecto a 2017**. Sin embargo, este informe contempla tan solo 4 meses del Gobierno Duque, de ahí que aún no es posible afirmar que la reducción se de por ajustes en la estrategia del Gobierno Duque.

10. Hay que decir, sin embargo, que como lo han reportado varias organizaciones (HRW, Dejusticia y FIP) los cambios metodológicos introducidos por el Gobierno, la falta de publicidad de las cifras, la imposibilidad de comparar los datos de Policía Nacional y de Medicina Legal, y las inconsistencias en algunas de las cifras, generan muchísimas dudas sobre la confiabilidad de los datos reportados por el Gobierno sobre la tasa de homicidios.

11. Fuente: Estadística delictiva Policía Nacional.

12. Fuente: Respuesta derecho de petición Fiscalía General de la Nación



Adicionalmente, es importante advertir que el 62% de los lotes de coca identificados siguen ubicados en los mismos sitios, lo que demuestra que el Estado no ha sido capaz de transformar las condiciones que permiten que esos cultivos permanezcan en esos territorios. **Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que el número de operaciones de desminado suspendidas al mes se triplicó en lo corrido de 2019, pasando de 6 operaciones suspendidas en 19 meses de 2017 y 2018, a 7 operaciones suspendidas en 7 meses de 2019¹³.**

El Gobierno Duque ha señalado que sigue adelante con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), al tiempo que ha anunciado que retomará el uso del glifosato para la erradicación forzada de cultivos ilícitos.

Pero la realidad es que la implementación del PNIS se quedó en la ayuda inmediata y su articulación con medidas que lleven a una verdadera transformación de las condiciones que permiten la existencia de cultivos en los territorios, es prácticamente inexistente.

De las 99.097 familias vinculadas al programa de sustitución, el 94% cumplió con la erradicación concertada. Y, sin embargo, tan solo el 0,7% han tenido acceso a proyectos productivos. Solo el 36% han tenido acceso a asistencia técnica; únicamente el 62% han tenido

asistencia alimentaria, pero con diferencias territoriales importantes, en casos como Norte de Santander donde solo el 26,6% han recibido esta asistencia; y tan solo el 33% han tenido acceso a programas de seguridad alimentaria. Con la información disponible se puede afirmar que a la fecha no se ha formulado ningún plan integral para la sustitución.

Para poder cumplir con el PNIS, la administración del presidente Duque necesitaría invertir alrededor de \$2,7 billones. Este monto es similar a lo que cuesta implementar todo el PDET de Arauca o Sur del Tolima en los 15 años que dura su implementación.

Si bien el Gobierno Duque ha expresado reparos a la manera en la que se venía implementando el PNIS, a la fecha no es clara cuál es la propuesta de ajustes, ni se viene adelantando ningún proceso de diálogo con las comunidades para proponer un nuevo programa que permita concentrar los esfuerzos en el desarrollo rural y alcanzar el objetivo de superar el problema de los cultivos. Esta falta de liderazgo y decisiones alrededor del programa, genera mucha incertidumbre en las comunidades que le han apostado a la sustitución y mina la confianza en el Estado.

En cuanto al uso de glifosato, las comunidades que se encuentran en el programa y aquellas que tienen acuerdos colectivos firmados, han expresado grandes preocupaciones por



13. Respuesta del 16 de julio de 2019 de la OACP mediante oficio OFI19-00079995

el retorno de las aspersiones. Es importante señalar que cumplir con lo establecido por la Corte Constitucional implica que la erradicación forzada sea la última opción y que el uso del glifosato dependa de autorización caso a caso por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes que deberá considerar la evidencia científica y técnica sobre los potenciales riesgos para la salud y al medio ambiente.¹⁴

Punto 5: Víctimas y justicia transicional

El Acuerdo Final creó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema, y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto.

Los componentes del SIVJRNR son la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Convivencia y la No Repetición y las medidas de Reparación, que complementan el programa de reparación administrativa de la ley 1448 de 2011.

La situación más crítica la enfrenta el programa de reparación de víctimas. En el Registro Único de Víctimas

están inscritas 8.839.143 personas y son sujetos de reparación y/o atención 7.155.469 personas. Desde la puesta en marcha de la política, el país ha avanzado en la reparación de 898.540 personas, poco más del 12% del universo total. **Al ritmo al que vamos nos tomaría más de 62 años culminar el proceso de reparación.**

En este escenario, el proceso de reparación integral debería tomar medidas para avanzar de manera más rápida para lograr llegar a todo el universo de víctimas. Sin embargo, durante el primer año del Gobierno de Duque se llevaron a cabo 45.091 indemnizaciones, mientras que el promedio anual venía siendo de 103.798 indemnizaciones al año.¹⁵ **Eso implica que el Gobierno Duque está indemnizando a 56% menos víctimas al año.**

En materia de restitución de tierras y retorno de desplazados, es especialmente preocupante que haya 25.383 solicitudes en zonas no habilitadas por condiciones de seguridad, impidiendo el avance del proceso. **Las solicitudes bloqueadas por razones de seguridad son más del doble de todas las que han sido resueltas por la Unidad para la Restitución de Tierras desde el inicio del Gobierno Duque (10.318 solicitudes resueltas).**

De otro lado, en un marco de enorme polarización, ataques jurídicos y desfinanciación, la JEP, la CEV y la UBPD han avanzado a marchas forzadas.

14. Sentencia T-236 de 2017.

15. Cálculo propio a partir de las cifras de Sinergia del DNP.

La JEP tiene el mandato de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos durante el conflicto armado. **A la fecha se han sometido a ella 11.893 personas, 81% FARC y 18% Fuerza Pública.** Hay 7 casos abiertos, incluyendo los de secuestro, falsos positivos, reclutamiento de menores y victimización de la UP. **Del total de casos relacionados con la garantía de No extradición, la JEP ha rechazado el 72%, ha concedido la garantía en el 2% y 26% se encuentran aún en estudio.**

De otro lado, la CEV fue creada para contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto, y contribuir a la convivencia pacífica en los territorios. A la fecha ésta ha instalado 19 de 22 oficinas en los territorios (Casas de la Verdad).

Punto 6: Verificación de la implementación y enfoques étnico y de género

El Acuerdo del Punto 6 tiene como objetivo constituir un sistema de incentivos, herramientas de seguimiento, acompañamiento, verificación y refrendación, con el fin de garantizar la implementación y dar solución a los problemas que surjan durante la misma.

Esta estructura está compuesta por la creación del Plan Marco de Implementación, que asegura una guía de planificación de objetivos, metas e indicadores necesarios para la implementación de todos los acuerdos.

Además, contempla enfoques transversales como el capítulo étnico, que asegura la protección de los principios de libre determinación, autonomía y gobierno propio de los pueblos, y el enfoque de género, que garantiza la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Uno de los principales retos que enfrenta este punto es la pérdida de relevancia del componente internacional de verificación como un mecanismo para resolver controversias y hacer observaciones sobre los avances en la implementación. El 23 de marzo de 2017 se designaron como Notables del Componente Internacional de Verificación al ex presidente español Felipe González y al ex presidente uruguayo José (Pepe) Mujica. Sin embargo, según el CINEP y el CERAC¹⁶, **no se ha hecho oficial una decisión sobre la continuidad del componente de verificación internacional.**

En cuanto al capítulo étnico, el Acuerdo contempla 134 medidas. Sin embargo, según el Instituto Kroc¹⁷, para abril de 2019, solo el 4% de las disposiciones

16. CERAC y CINEP. Junio de 2019. Sexto Informe. Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales.

17. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.



con enfoque étnico presentaban una implementación completa, 9% una implementación intermedia, 41% una implementación mínima, y 46 % no habían iniciado su ejecución.

El enfoque de género, por su parte, contempla 109 medidas a lo largo del Acuerdo. No obstante, según el Instituto Kroc, para principios del 2019, el 46% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 10% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 5% de los compromisos se habían implementado completamente.¹⁸ Ejemplo de ello es que de las tierras que han sido distribuidas por el Gobierno Duque para generar acceso y formalización, tan solo el 39% han sido destinadas a mujeres.

Principales recomendaciones

1. Crear una mesa multipartidista para sacar adelante los proyectos de ley y reforma constitucional necesarios para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo la ley de tierras y adjudicación de baldíos, la reforma política, las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, la garantía del derecho al voto en la ruralidad, la jurisdicción agraria, el tratamiento penal especial de cultivadores, la prórroga de la Ley de víctimas, el sometimiento de bandas criminales, y

la reforma a la Ley orgánica de planeación.

2. Corregir el trazador presupuestal de paz en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2020, garantizando que los 9.8 billones necesarios para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz se destinen de manera efectiva a la transformación de los territorios más afectados por la guerra. Esto implicará desagregar el Presupuesto en las 16 subregiones PDET, destinando al menos 4,67 billones para avanzar en su implementación durante 2020. Implica, también, incluir el Acuerdo de Paz como una prioridad en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para garantizar que los 37,1 billones que presentó el Gobierno en el PND, tengan sustento en las cuentas fiscales de los próximos 10 años.

3. Desagregar dentro del trazador presupuestal de paz en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, los recursos destinados para la implementación del capítulo étnico y el enfoque de género en la implementación del Acuerdo.

4. Fortalecer y dotar de capacidades técnicas y presupuestales a la Agencia Nacional de Tierras para garantizar que ésta pueda, a través del Fondo de Tierras, dotar al año 250.000 hectáreas de baldíos y formalizar 700.000 hectáreas de predios privados para campesinos sin tierra o con tierra

18. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

insuficiente.

5. Acelerar el proceso de formulación de los Planes Nacionales y de la Hoja de Ruta Única para la intervención territorial, garantizando la participación de las comunidades en la priorización de los proyectos para asegurar su legitimidad y pertinencia, y continuando con la ejecución de obras PIC para afianzar la confianza en el proceso.

6. Elaborar, cuanto antes, el Plan de Zonificación Ambiental pactado en el Acuerdo de Paz, con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y la reducción de la deforestación.

7. Diseñar y publicar lo antes posible la ruta de reincorporación de excombatientes de las FARC con el fin de generar la autonomía social y económica de los excombatientes y promover escenarios de convivencia y reconciliación. Esta ruta debe permitir vincular al 100% de los excombatientes a un proyecto productivo, dentro del plazo máximo de 1 año.

8. Iniciar un proceso de reforma al sector seguridad para trazar una política de seguridad territorial adecuada al nuevo contexto operacional y enfocada en la protección de la población, garantizando la distribución de roles y misiones y la regulación del uso de la fuerza para cuidar el campo, y asegurando que los recursos para las ZEII no comprometan los recursos de los PDET.

9. Concertar con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación un plan para el fortalecimiento de la capacidad de administración de justicia en las zonas PDET, con el fin de elevar la presencia de jueces, fiscales, e investigadores técnicos de policía judicial, a las tasas nacionales.

10. Diseñar de la mano de las comunidades una estrategia para la articulación de los PDET con el PNIS, de tal forma que los recursos disponibles se concentren en el desarrollo rural y en la generación de alternativas sostenibles de productividad.

11. Garantizar que la erradicación forzada sea la última opción, y plantear los procesos de erradicación y de sustitución concertada como dos componentes de una misma estrategia, que se planeen, ejecuten y a los que se les haga seguimiento en cada territorio de manera conjunta.

12. Poner en marcha cuanto antes el proceso de adecuación de la Política de Reparación de Víctimas teniendo en cuenta los insumos del Amplio Proceso Participativo llevado a cabo en 2017 e incluyendo como ejes: prorrogar la ley; agilizar la reparación; garantizar los 5 componentes de la reparación integral; y priorizar la reparación colectiva y su articulación con los PDET, la restitución de tierras y los planes de retorno de desplazados.

13. Retomar la puesta en marcha de actos tempranos de reconocimiento de



responsabilidad, tanto en cabeza de los excombatientes de las FARC, como del Estado.

14. Avanzar en la puesta en marcha del mecanismo de monitoreo y verificación de las sanciones propias de restricción efectiva de la libertad en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz.

15. Prestar todo el apoyo político y económico a la JEP, la CEV y la UBPD para que estas puedan avanzar de

manera más ágil y eficiente en el cumplimiento de sus funciones, y renunciar a la puesta en marcha de cualquier reforma normativa que mine su independencia o autonomía.

16. Poner en marcha lo antes posible el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) en cabeza del DNP, con obligatoriedad en el reporte por parte de las entidades, y garantizando el acceso público a la ciudadanía.

Juanita Goebertus Estrada
Partido Alianza Verde

José Daniel López
Partido Cambio Radical

Carlos Ardila
Partido Liberal

David Racero
Movimiento Decentes

John Jairo Cárdenas
Partido de La U

Wilmer Leal
Partido Alianza Verde

Catalina Ortiz
Partido Alianza Verde

David Pulido
Partido Cambio Radical

Angélica Lozano
Partido Alianza Verde

John Jairo Hoyos
Partido de La U

Harry González
Partido Liberal

Temístocles Ortega
Partido Cambio Radical

Roy Barreras
Partido de La U

Iván Cepeda
Partido Polo Democrático

Luis Fernando Velasco
Partido Liberal

María José Pizarro
Movimiento Decentes

Katherine Miranda
Partido Alianza Verde

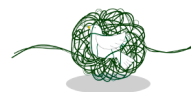
León Fredy Muñoz
Partido Alianza Verde

Neyla Ruiz
Partido Alianza Verde

Mauricio Toro
Partido Alianza Verde

Inti Asprilla
Partido Alianza Verde

Antonio Sanguino
Partido Alianza Verde





DISCURSO DEL GOBIERNO SOBRE LA PAZ

DISCURSO DEL GOBIERNO SOBRE LA PAZ

El Gobierno del Presidente Iván Duque se ha aproximado a la implementación del Acuerdo Final de Paz desde una perspectiva ambigua que deja serias dudas sobre el compromiso con la construcción de paz en los territorios.

En el escenario internacional, tanto el Presidente como el Canciller, Carlos Holmes Trujillo, han manifestado el compromiso del gobierno con el Acuerdo Final, teniendo en cuenta el apoyo generalizado con el que cuenta en la comunidad internacional; así, por ejemplo, en la visita de los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a Colombia en julio, el Presidente señaló su compromiso con el Acuerdo y con la reincorporación de los excombatientes¹. Sin embargo, de manera simultánea en lo doméstico, no se ve una apuesta clara y articulada de la construcción de paz, sino esfuerzos aislados y en ocasiones, visiones contradictorias al interior del gobierno.

Por ejemplo, mientras que el sector defensa defiende la erradicación forzada de cultivos ilícitos mediante aspersiones, el sector de estabilización (anteriormente “posconflicto”) se refiere a la necesidad de sustituir los cultivos y avanzar con la implementación de los acuerdos de sustitución (PND pg 795).

De la mano con el doble discurso frente al Acuerdo respecto a lo nacional y lo internacional, desde agosto de 2018, el Gobierno ha intentado posicionar una retórica que niega el conflicto armado, está alejada de la visión de construcción

de paz del Acuerdo Final, y se construye sobre los conceptos de legalidad y estabilización. A diferencia de la visión que orienta el Acuerdo Final enfocada en el concepto de fin del conflicto armado con las FARC para transitar a la construcción de paz territorial, el gobierno nacional ha insistido en un ejercicio retórico de hablar de los binarios estabilización/inestabilidad y legalidad/ilegalidad para intentar abarcar, sin éxito, el concepto más amplio de construcción de paz territorial que implica el cierre de brechas entre lo urbano y lo rural, el fortalecimiento de la presencia del Estado, la satisfacción de los derechos de las víctimas y la ampliación de la participación, entre otros elementos.

Conforme a las bases del Plan Nacional de Desarrollo, la legalidad implica “la rehabilitación del carácter ético de las instituciones político-jurídicas y de las prácticas ciudadanas (...) se trata del fortalecimiento del imperio de la ley donde *‘el que la hace, la paga’*”. Por su parte, la estabilización hace referencia a la intervención territorial en “zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad”. La forma como el Gobierno conecta esos elementos es a través de un círculo donde la legalidad y la estabilidad favorecen el emprendimiento y este, a su vez, permite “el cambio social”.

No obstante, si bien estos elementos son importantes para la construcción de paz en los territorios, están lejos de ser suficientes para alcanzar



1. Noticia publicada en El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-pide-extender-acompanamiento-de-la-onu-al-acuerdo-de-paz-articulo-870579>

transformaciones reales que frenen las circunstancias que permiten el reciclaje de la violencia. En el “Pacto por la Construcción de Paz” del PND se evidencia una visión formal del fortalecimiento del Estado de Derecho, pero no una visión sustantiva relacionada con la provisión de bienes y servicios públicos y la garantía de derechos en las zonas históricamente más abandonadas y afectadas por el conflicto armado.

La visión limitada de la construcción de paz responde también a que los compromisos del Acuerdo de Paz para el gobierno no hacen parte de una política de Estado², sino de la política de paz del gobierno anterior. Afirman que las obligaciones del Acuerdo son “obligaciones de medio” y que para su cumplimiento el Gobierno cuenta con un “margen de apreciación” sobre cómo llevarlas a cabo. No obstante, esto desconoce que la Corte Constitucional estableció que el cumplimiento del Acuerdo Final debe hacerse de buena fe, respetando su integralidad y garantizando la no regresividad; y que lo que está dentro de las facultades del Gobierno es decidir sobre ciertos aspectos que hacen parte de la política de paz, no sobre si se implementa o no el Acuerdo o con qué alcance³.

En lugar de asumir una visión integral del Acuerdo Final como un conjunto de compromisos que permitirán al Estado avanzar en la construcción de paz en los territorios, el Gobierno Nacional se

ha centrado en controvertir asuntos relacionados con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como si fuera el único elemento que debiera ser implementado. Las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP y el trámite de dos actos legislativos inocuos (para prohibir la conexidad con el delito político y para mantener la competencia de la jurisdicción ordinaria sobre los delitos contra menores, que no aplican frente a lo acordado con las Farc), ocuparon casi toda la agenda política del Gobierno en materia de implementación del Acuerdo Final.

Las objeciones y los proyectos de acto legislativo propuestos responden, parcialmente, a las promesas de campaña y a las críticas de los sectores más radicales del partido de gobierno.

Sin embargo, ambas estrategias distrajeran al Gobierno y a la opinión pública de temas fundamentales como el ordenamiento de la propiedad rural y el cumplimiento de los compromisos en materia de sustitución de cultivos ilícitos, entre otros; y crearon incertidumbre frente a la seguridad jurídica ofrecida a los excombatientes sometidos a la JEP, con altos costos para la seguridad territorial, pues podían abandonar el proceso de reincorporación ante las dudas frente al cumplimiento por parte del gobierno.

En conclusión, el Gobierno Nacional se ha empeñado en mantener un doble

2. Noticia publicada en Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-comisionado-de-paz-miguel-ceballos-explica-por-que-el-gobierno-desconoce-acuerdos-con-el-elN/598983>

3. Sentencia C-630/17 y C-379/16

discurso ante la comunidad internacional y otro en lo doméstico donde ha asumido una posición frente a la implementación del Acuerdo Final ambigua, desarticulada y desconectada de las necesidades territoriales. El Gobierno Nacional insiste en negar que estamos en un momento histórico de fin del conflicto armado con las FARC y que esta es la oportunidad de avanzar con los compromisos del Acuerdo Final, que en su mayoría son necesidades históricas de la ruralidad (como la creación del catastro rural o al acceso a

salud, educación y vivienda digna), de respuesta a las víctimas del conflicto armado, y que permitirían avanzar en la lucha contra otros actores generadores de violencia. Insistir en su visión alejada de las necesidades de los ciudadanos, que podrían satisfacerse con la implementación del Acuerdo, es mantener a los habitantes de las zonas rurales y a las víctimas en una situación de desprotección y falta de acceso a bienes y servicios que son las condiciones perfectas para el reciclaje de la violencia.



En la visita de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes a Norte de Santander, el Consejo de competitividad de Cúcuta señaló que discutir sobre la JEP distrae al país de resolver los problemas del Catatumbo: justicia local, vías terciarias, electrificación, gas, conectividad móvil, sistemas de riego y ecoturismo. 15 de marzo de 2019. Archivo particular.



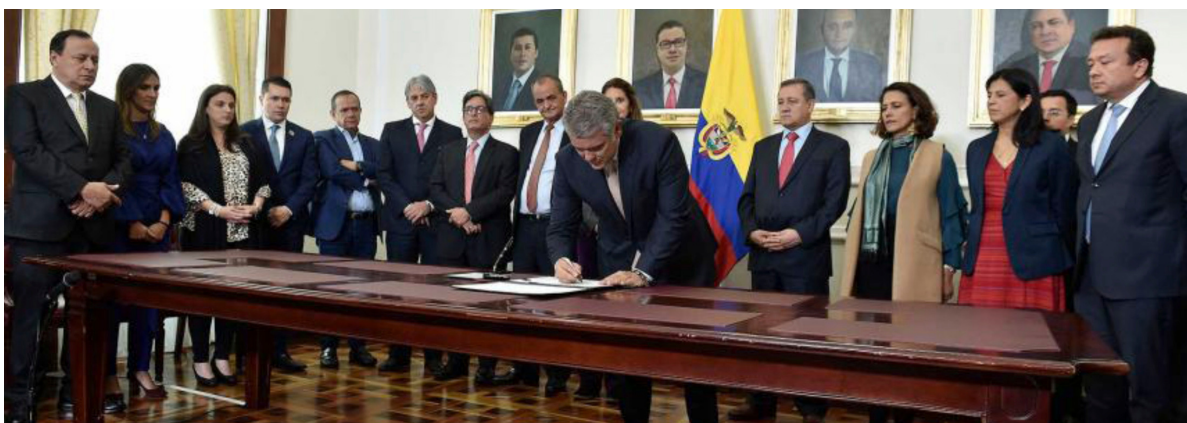
RECURSOS PARA LA PAZ



RECURSOS PARA LA PAZ

La implementación y el cumplimiento de las acciones definidas en los seis puntos del Acuerdo Final de Paz requieren financiación por parte del Gobierno Nacional. En este sentido, una muestra del compromiso del Gobierno con el Acuerdo es contar con información relevante y accesible sobre las fuentes de recursos y sus usos. El Presupuesto General de la Nación

presentado anualmente por el ejecutivo, el Plan Nacional de Desarrollo que define la hoja de ruta durante los cuatro años de Gobierno y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, donde se definen las prioridades fiscales del país, son los documentos de análisis de esta sección sobre la apuesta del Gobierno Duque en términos de recursos para la paz.



El Plan Nacional de Desarrollo fue sancionado el 25 de mayo de este año; la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo fue el 13 de junio; y la radicación del proyecto de Presupuesto 2020, el 29 de julio. Foto tomada de El Heraldo.

En la fase previa a la implementación del Acuerdo Final, con el objetivo de planear las inversiones del Gobierno y asegurar los recursos para el posconflicto, se desarrollaron ejercicios de costeo y se promulgaron un conjunto de leyes para la priorización de recursos en temas de implementación. El análisis de los esfuerzos del Gobierno Duque, se hará teniendo en cuenta estos antecedentes. No sin antes reconocer las debilidades en términos de planeación del presupuesto desde la fase previa a la implementación. En estos ejercicios, no se anualizaron los recursos necesarios para la implementación, partiendo de cada una de las acciones definidas y sus tiempos de ejecución para alcanzar los

compromisos adquiridos en los seis puntos del Acuerdo.

El principal ejercicio de costeo fue desarrollado por parte del Ministerio de Hacienda (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para incorporar las previsiones de ingresos y gastos del posconflicto en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 y 2018. A partir de la identificación de las inversiones que se deben realizar a nivel nacional y en los territorios priorizados, se definieron unos montos indicativos iniciales de las inversiones necesarias en cada uno de los puntos del Acuerdo. En la siguiente tabla, se presenta la información incluida en el MFMP 2018. En ésta se evidencia que,



las acciones definidas dentro del punto “Reforma Rural Integral” requieren las mayores inversiones, necesitando el

85,4% del total de recursos para la implementación, seguido del pilar “Solución al problema de drogas ilícitas” con el 6,1% de los recursos.

**Costeo Inicial del Acuerdo Final¹
(Billones de pesos constantes de 2018)²**

Punto del Acuerdo Final	Costo total (cruce PMI)	Participación
Reforma Rural Integral	18,8	85,4%
Participación Política	4,2	3,0%
Fin del Conflicto	2,7	1,9%
Solución al problema de drogas ilícitas	8,5	6,1%
Víctimas	4,8	3,5%
Implementación, verificación y refrendación	0,1	0,1%
Total	139,1	100%

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018

Por otro lado, en lo relacionado con las leyes para asegurar los recursos para la paz, está el Acto Legislativo 01 de 2016, que en su artículo tercero, establece que el Gobierno Nacional debe incluir en los Planes de Desarrollo que presente al Congreso, un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Éste, debe especificar los recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, orientadas al cumplimiento del Acuerdo Final.

Igualmente, el Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó el artículo 361 de la Constitución relacionado con los

recursos de regalías, creó un conjunto de mecanismos para focalizar recursos para la implementación del Acuerdo Final, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Dentro de las medidas adoptadas para focalizar recursos para la paz, está el uso de los excedentes del ahorro pensional de las entidades territoriales, la destinación del 7% de los recursos del SGR, el uso del 70% de los ingresos por rendimientos financieros del SGR y el traslado de hasta el 60% de los recursos no aprobados en el Fondo CT&I.

1. Esta información es obtenida del MFMP de 2018 donde se hace una actualización del ejercicio inicial presentado en el MFMP 2017, con la información del Plan Marco de Implementación.

2. Los datos en el MFMP de 2018, se encuentran a precios constantes de 2016, no obstante, para hacerlos comparables con los datos del Plan Nacional de Desarrollo, se pasaron a base 2018 con el Índice de Precios al Consumidor.

Para analizar los esfuerzos fiscales del Gobierno Duque, se presenta la revisión de los Presupuestos Generales de 2017, 2018 y 2019, el proyecto de ley de Presupuesto General de 2020, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

1. Ley de presupuesto 2019-2020

La Ley anual de Presupuesto se compone de tres partes: i) el presupuesto de rentas, ii) el presupuesto de gastos, o ley de apropiaciones y iii) las disposiciones.

La ley de apropiaciones determina el gasto social público definiendo los topes máximos de gasto de las diferentes entidades. El presupuesto aprobado a cada entidad está diferenciado entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Por un lado, los gastos de

funcionamiento son aquellas apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas y de apoyo, por ejemplo, los servicios personales y los gastos generales. Por otro lado, los gastos de inversión son aquellos en los que se incurre para el desarrollo de programas y proyectos en cumplimiento de los Planes de Desarrollo, que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos.

En la ley de presupuesto se encuentran diez entidades cuyas funciones tienen un impacto directo en la implementación del proceso de paz. A continuación, se hace una comparación de la variación porcentual anual, de los montos aprobados para cada entidad en las leyes de Presupuesto 2018 y 2019 y el proyecto 2020, con la desagregación por funcionamiento e inversión.



Comparación Presupuesto General de la Nación 2018-2020³

Agencia de Desarrollo Rural					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	21.972	0,10%	21.994	4,26%	22.931
Inversión	262.541	-5,21%	248.858	-14,45%	212.906
Total	284.513	-4,80%	270.851	-12,93%	235.836

3. Fuente: Presupuesto General de la Nación 2017, 2018 2019 y Proyecto de ley Presupuesto General de la Nación 2020.

Agencia Nacional de Tierras					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	21.362	2,83%	21.967	10,43%	24.259
Inversión	261.305	21,09%	316.424	-20,89%	250.318
Total	282.753	19,71%	338.490	-18,87%	274.618

Agencia para la Reincorporación y Normalización					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	134.270	2,98%	138.267	-6,80%	128.872
Inversión	1.325	0,00%	1.325	0,00%	1.325
Total	135.594	2,95%	139.592	-6,73%	130.196

Agencia de Renovación del Territorio					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	44.401	6,92%	47.472	6,85%	50.723
Inversión	51.930	28,24%	66.595	-22,63%	51.525
Total	96.331	18,41%	114.067	-10,36%	102.248

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	-	-	49.361	22,68%	60.558
Inversión	-	-	32.120	9,80%	35.267
Total	-	-	81.481	17,60%	95.825

Justicia Especial para la Paz					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	-	-	202.108	-1,18%	199.714
Inversión	-	-	90.358	7,50%	97.137
Total	-	-	292.466	1,50%	296.851

Ministerio de Defensa Nacional					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	12.935.139	6,38%	13.760.345	-1,06%	13.614.940
Inversión	684.962	53,73%	1.052.985	-27,51%	763.339
Total	13.620.101	8,76%	14.813.330	-2,94%	14.378.279

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	51.579	0,96%	52.074	4,70%	54.520
Inversión	171.086	14,57%	196.007	3,00%	201.887
Total	222.666	11,41%	248.080	3,36%	256.407

Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	696.817	3,12%	718.588	3,51%	743.792
Inversión	1.193.789	-0,70%	1.185.442	9,05%	1.292.691
Total	1.890.606	0,71%	1.904.030	6,96%	2.036.483

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas					
	2018 Millones de pesos	2018-2019 Variación porcentual	2019 Millones de pesos	2019-2020 Variación porcentual	2020 Millones de pesos
Funcionamiento	-	-	33.332	104,29%	68.095
Inversión	-	-	48.329	7,51%	51.957
Total	-	-	81.661	47,01%	120.052

Al analizar la información anterior, se concluye que a la mitad de estas entidades se les reduciría el presupuesto total de ser aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto 2020. En cuanto al presupuesto total de cada una de ellas, las entidades que tendrán una mayor disminución de 2019 al 2020 serán la Agencia Nacional de Tierras (-18,87%), la Agencia de Desarrollo Rural (-12,93%) y la Agencia de Renovación del Territorio (-10,36%). En cuanto al presupuesto de funcionamiento de cada entidad, la entidad que tendrá una mayor disminución de 2019 al 2020 será la Agencia para la Reincorporación y Normalización (-6,80%). Por el lado del presupuesto de inversión de cada entidad, las entidades que tendrán una mayor disminución son Ministerio de Defensa Nacional (-27,51%) y la Agencia de Renovación del Territorio (-22,63%).

Igualmente, la caída en el presupuesto para la Agencia de Renovación del Territorio es preocupante, teniendo en cuenta, que de acuerdo con el PND 2018-2022, en su artículo 281, la ART empezará a liderar el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Para la vigencia 2020, de acuerdo con el proyecto presentado por el Gobierno Duque, respecto al año 2019 se

programa una caída del 10,36% explicado por la disminución en 22,6% del presupuesto de inversión.

2. Marco Fiscal de Mediano Plazo

El Marco Fiscal de Mediano Plazo presenta los resultados de la política fiscal y fija su trayectoria en los siguientes diez años. Además, presenta los supuestos sobre el desempeño futuro de la economía y los ingresos del Gobierno Nacional, así como un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en la vigencia anterior. El principal objetivo del MFMP es presentar la consistencia entre las cifras presupuestales, las metas de endeudamiento y las previsiones macroeconómicas.

a. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018

En el MFMP 2018, se incluyó información sobre los dividendos que la paz generaría para el crecimiento económico del país, así como los costos fiscales de la implementación del Acuerdo Final. Lo anterior, demostró la relevancia que tiene para la programación presupuestal del

Gobierno, incorporar las previsiones de ingresos y gastos del posconflicto en las cuentas fiscales. Considerando además que no hay nada que obligue al MHCP a incluir las necesidades fiscales del Acuerdo dentro del MFMP, sino que responde a lo que se consideraba en ese momento afectaría el presupuesto de la nación en los siguientes 10 años.

En el proceso de renegociación del Acuerdo, se estableció que la implementación se realizaría dando cumplimiento a la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien lo anterior no implica que el Gobierno esté obligado a incluir en el MFMP las necesidades de financiamiento del Acuerdo, ya que sus componentes están definidos por la ley 819 de 2003, para el proceso de planeación del presupuesto es importante conocer las previsiones que tiene el Gobierno sobre las necesidades de recursos para la implementación de la paz y sus fuentes, tal como lo demandaron los voceros en contra del Acuerdo inicial.

En lo relacionado con dividendos para la paz, se encontró que, en temas de agricultura se presentó un buen crecimiento, el segundo más alto desde 1995, que redundó en resultados muy positivos sobre el empleo, posiblemente reflejando los beneficios que trae el posconflicto sobre las zonas rurales. También, fue relevante el incremento que tuvo la producción de cacao (6,6%), un cultivo que venía floreciendo en zonas de posconflicto y contribuye a la construcción de paz al generar ingresos

para los pobladores de estas zonas. En temas de empleo, se destacó la generación de empleo en el sector agrícola, el cual por sí solo contribuyó con más de la mitad de los nuevos empleos creados en 2017.

En lo relacionado con el seguimiento a las fuentes de financiamiento para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, durante el 2017 se ejecutaron, según el MHCP, \$6,9 billones de pesos para la implementación del Acuerdo de Paz. Este resultado correspondió al 79% de lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Por puntos del Acuerdo, la Reforma Rural Integral concentró el grueso de los recursos con \$5,01 billones, seguido por el punto de solución al problema de drogas ilícitas con 14,6% de participación respecto al total. Un análisis espacial de estos recursos permite diferenciar aquellos productos que buscaron atender necesidades nacionales (58%) o que, por el contrario, estuvieron focalizados en municipios PDET (42%), la región con mayor focalización de recursos PDET correspondió a Alto Patía – Norte del Cauca.

b. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019

De acuerdo con las declaraciones del Gobierno Nacional, son cuatro los principales mensajes del MFMP 2019: el objetivo del Gobierno Nacional es aumentar el crecimiento económico, el panorama fiscal está despejado, el gobierno va a mejorar la eficiencia y focalización del gasto, protegiendo la inversión pública y la estabilización en los ingresos obedece a la entrada en



vigencia de la Ley de Financiamiento, la implementación de la factura electrónica y el fortalecimiento de la DIAN.

El Gobierno señaló, durante la presentación del documento, que su principal apuesta es la reactivación del crecimiento económico y la inversión privada. En términos fiscales, el Gobierno señala que su estrategia se fundamenta en una senda decreciente del déficit fiscal y de deuda pública. Según esta estrategia, los ingresos siguen una senda relativamente estable, mientras que el gasto sigue un ajuste gradual y ordenado, principalmente en intereses y gastos operativos del

Gobierno.

En el MFMP 2019 no se hace un balance de las fuentes de financiación para la implementación del acuerdo de paz y tampoco realiza un balance sobre cómo las nuevas condiciones de seguridad inciden sobre las condiciones macroeconómicas del país. Esto preocupa en la medida en que, el documento que define la estrategia fiscal del Gobierno Duque, no prevé ni revisa los ejercicios de costeo realizados anteriormente. Donde, como veremos más adelante, su compromiso de invertir 37 billones en los cuatro años de Gobierno no cuenta con una programación fiscal.



El Gobierno presentó el Marco Fiscal de Mediano Plazo el 13 de junio de 2019. Foto tomada de Twitter @MinHacienda

3. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por el presidente en su primer año de Gobierno y sancionado por el Congreso de la República, define los lineamientos estratégicos de las políticas públicas que serán formuladas y ejecutadas por el Gobierno Nacional. Los Planes de Desarrollo, que nacen como un mecanismo de planeación del ejecutivo, permiten conocer las metas y prioridades en términos de políticas social, económica y ambiental que serán adoptadas. Igualmente, se incluye el plan de inversiones públicas, donde se definen 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.

Sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, presentado por el Gobierno Duque existen dos preocupaciones relacionadas con los recursos para la paz. La primera, concerniente con el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz y la segunda con la priorización de los recursos en cada punto del Acuerdo.

En lo relacionado con el PPI Paz, el Gobierno Nacional desconoció el artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2016. En la versión inicial presentada por el Gobierno Duque, en el artículo cuatro sobre el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022, no

fueron incluidos los recursos del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Esta omisión fue subsanada en el primer debate del PND en las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara. De esta manera en el texto sancionado por Presidencia, se incluyeron los recursos para la paz por un monto de 37 billones. Contar con un PPI Paz, es necesario para darle capacidad al Gobierno Nacional en la definición de las estrategias a desarrollar para la implementación del Acuerdo Final.

No obstante, esto dejó inquietudes sobre si los recursos eran adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, tal como lo establece el Acto Legislativo. En la primera versión de las bases, los recursos para la paz se encontraban distribuidos en cada uno de los pactos del PND. Aunque, se entiende que las inversiones destinadas para el cumplimiento del Acuerdo final sean concurrentes con las inversiones definidas en los diferentes Pactos del Plan, la manera en que fueron presentadas evidenció que eran inversiones ya programadas para el cumplimiento de objetivos diferentes a los del Acuerdo Final.

Sobre este punto, la Contraloría⁴ ya ha señalado la necesidad de distinguir entre recursos adicionales para el posconflicto y los recursos ya programados para ser ejecutados en las entidades territoriales. En su informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas



4. Contraloría General de la República (2018) Segundo Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones para el periodo fiscal 2017, señala que mientras el MFMP 2018 registra la ejecución de recursos asociados al Acuerdo Final del orden de \$6,9 billones, la Contraloría estima que sólo \$4,9 billones se pueden aplicar al Acuerdo de Paz, toda vez que el uso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y recursos propios de las entidades territoriales no han tenido ninguna modificación desde la aprobación del Acuerdo. Esto se reafirma en el tercer informe presentado por la Contraloría⁵, donde se señala que el anterior escenario no cambió en 2018, y adicionalmente señala que el porcentaje de ejecución del SGP y los recursos de las entidades territoriales en zonas PDET fue menor al 4%.

En segundo lugar, en lo relacionado con la distribución de los recursos por punto del Acuerdo Final, preocupa que temas como la Reforma Rural Integral y la Solución al problema de las drogas ilícitas tengan una participación inferior a la definida dentro de los ejercicios previos de costeo presentados por el Gobierno anterior. Recursos que no se están priorizando en inversiones tan relevantes para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final, como el desarrollo del catastro multipropósito y la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, con presencia de economías ilegales y mayor debilidad institucional.

Recursos para la implementación del Acuerdo Final definido en el PND 2018-2022⁶ (Billones de pesos constantes de 2018)

Punto del Acuerdo Final	Costo total (cruce PMI)	Participación
Reforma Rural Integral	24,970	67,3%
Participación Política	0,086	0,2%
Fin del Conflicto	0,746	2,0%
Solución al problema de drogas ilícitas	0,043	0,1%
Víctimas	3,580	9,7%
Implementación, verificación y refrendación	0,005	0,0%
Recursos por distribuir	4,8	12,9%
OCAD Paz	2,852	7,7%
Total	37,083	100%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

5. Contraloría General de la República (2019) Tercer Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

6. Esta información hace parte de la primera versión del PND presentado por el Gobierno Nacional. No obstante, en la ley de Plan Nacional de Desarrollo aprobada, esta información no fue incluida en las bases.

No obstante, a partir del trabajo congresional desarrollado en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión del artículo 220 sobre el trazador presupuestal y la modificación del artículo 281 sobre la Hoja de Ruta Única, tienen resultados positivos sobre el seguimiento a la ejecución de los recursos para la implementación.

El trazador presupuestal para la paz es una herramienta de seguimiento a los recursos de la implementación. En este artículo se obliga a que las entidades estatales de orden nacional identifiquen, mediante un marcador presupuestal, las partidas del PGN destinadas a cumplir con el Acuerdo de Paz. Esta información conformará un anexo del PGN. Igualmente, el DNP, en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), deberá identificar los proyectos de inversión de los que dispondrán los recursos del trazador. Finalmente, se reafirma la obligatoriedad de las entidades a reportar el avance de los indicadores estipulados en el Plan Marco de implementación en el Sistema de

Información Integral para el Posconflicto (SIIPO).

Por su parte, la Hoja de Ruta Única, es una herramienta de planeación y coordinación de las acciones y recursos necesarios para la implementación del Acuerdo Final. La Hoja de Ruta incluye un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía.

Igualmente en este artículo y en congruencia con el Acto Legislativo 04 de 2017, se establece que los proyectos que se financien con cargo a los recursos del OCAD Paz, deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET. En este Órgano Colegiado estará con voz y voto la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.



La Cámara de Representantes aprobó el Plan Nacional de Desarrollo el 2 de mayo de 2019 y Senado acogió el texto que resultó de ese día. Foto tomada de Zona Cero.

Reconociendo la importancia de los anteriores artículos, hay preocupaciones sobre la manera en que el Gobierno Duque los está ejecutando. De acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación⁷ la marcación de los recursos depende de cada una de las entidades ejecutoras, donde sobre la validación del dato sólo se menciona la realización de talleres con las entidades. Esto puede generar riesgos de identificación adecuada de los proyectos, en la medida en que no se definen criterios estandarizados para incluir la marcación de una partida, ni tampoco se define un proceso de validación sobre la información enviada por la entidad⁸.

En este sentido, en una revisión preliminar del Anexo Paz presentado por el Gobierno Duque en el proyecto de Ley de Presupuesto 2020, se encuentran proyectos de inversión que si bien pueden tener efectos sobre el proceso de construcción de paz, no son compromisos expresos del Acuerdo. En el Anexo Gasto Construcción de Paz, se listan 124 proyectos de inversión de 52 entidades diferentes, que tras su revisión, al menos 51 de los proyectos no son estrictamente implementación del Acuerdo Final.

El 41% de los proyectos de inversión presentados bajo el trazador presupuestal de paz, corresponden a proyectos de carácter nacional o acciones globales, con algunos elementos del Acuerdo, pero que con la información disponible, no es posible asegurar que se concentren en

municipios PDET y con el enfoque territorial y participativo del Acuerdo. Por ejemplo, el proyecto de inversión del Departamento de la Función Pública: “Diseño de políticas y lineamientos en temas de función públicas para el mejoramiento continuo de la administración pública”, tienen un efecto directo sobre mayor transparencia en la administración pública, objetivo del Acuerdo. Sin embargo, si este no está focalizado en las regiones rurales o en municipios PDET y no se centra en acciones relacionadas específicamente con la transparencia, no es posible tomar todo el proyecto de inversión como recursos para la paz.

Dado lo anterior, aunque en su proyecto de presupuesto para 2020, el Gobierno Nacional afirma que ejecutará el 44% de los recursos para la paz del PGN que se comprometió en el cuatrienio y el 35% de los recursos del SGP, se generan más dudas que certezas sobre el uso de los recursos clasificados con el marcador de paz.

Con relación a la Hoja de Ruta única, en la que se deben identificar los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales para la implementación de los PDET, al día de hoy no se conocen sus avances. No contar con las hojas de ruta, dificulta poder contrastar el porcentaje de avance de las inversiones en los municipios PDET, frente a los ejercicios previos de costeo.

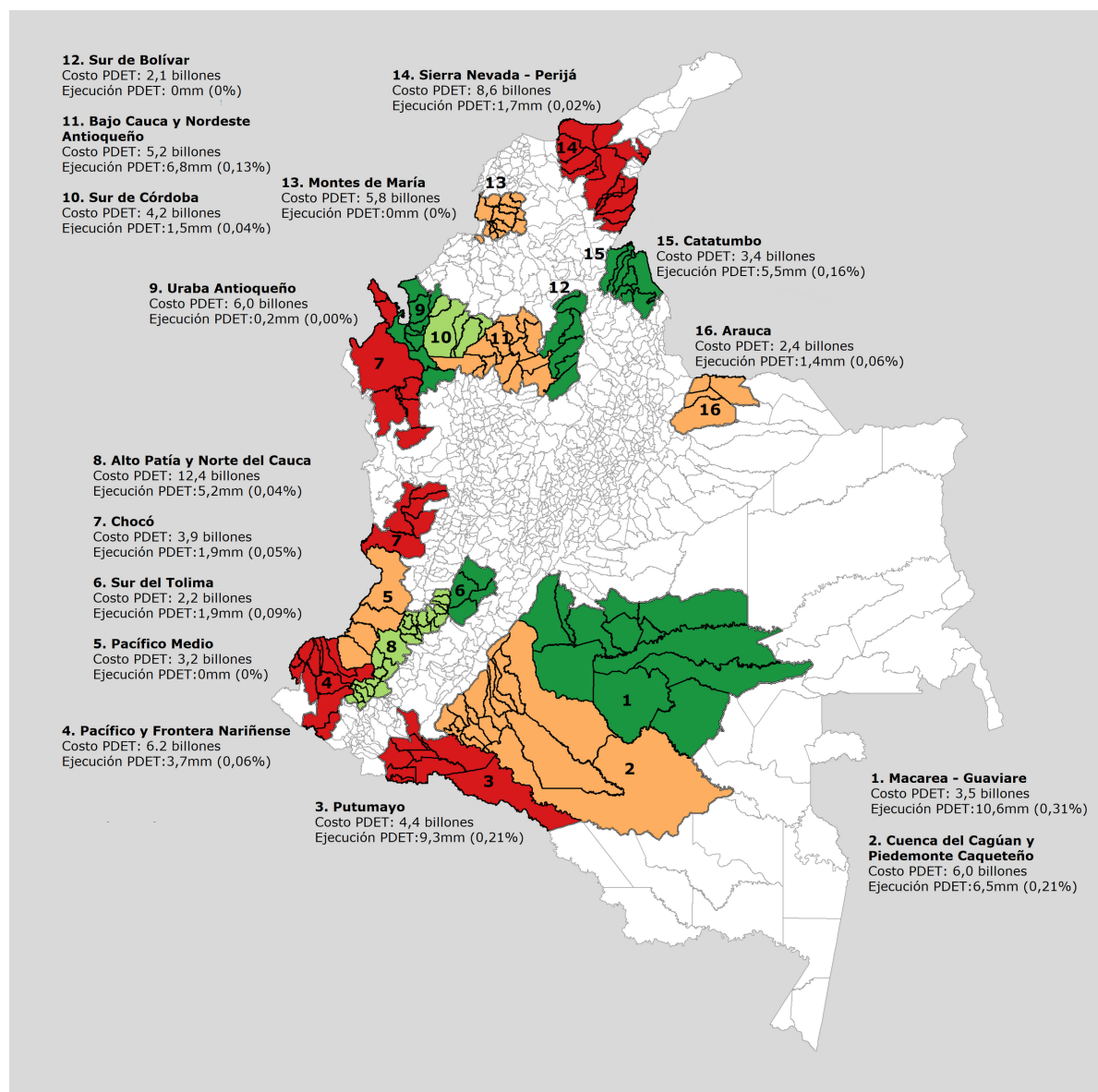
7. Respuesta a Derecho de Petición recibido el 26/07/2019 con Id de radicado 20193100395011.

8. Ibid.

A la fecha, las comunidades en municipios PDET expresan que desde la elaboración de los PATR lo único que han podido ver en sus territorios es la implementación de las pequeñas obras de infraestructura comunitaria (PIC). La inversión realizada en esas obras

equivale al 0.08% del costeo total de la implementación de los PDET, cuando para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del acuerdo deberíamos estar invirtiendo al año por lo menos el 7% del total de los recursos requeridos, es decir al menos 4.67 billones al año.

Presupuesto indicativo de los PDET Vs. Presupuesto ejecutado en las PIC⁹ (Pesos constantes de 2018)



9. Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 y ART.

En conclusión, los esfuerzos del Gobierno Duque para asegurar recursos para la implementación han sido escasos. En términos de planeación, la no inclusión de los recursos para la paz dentro del MFMP 2019, muestran que esta no es una prioridad para el Gobierno y los 37 billones incluidos en el PPI Paz no están soportados en las previsiones fiscales. Igualmente, las dificultades en la implementación de la Hoja de Ruta y el trazador presupuestal,

las herramientas de planeación definidas en el PND, obstaculizan el seguimiento a los recursos para la paz. Por otro lado, en términos de ejecución, la reducción en el PGN 2020 en el presupuesto de las principales agencias con mayores responsabilidades en la implementación del Acuerdo, pone en grave situación la puesta en marcha de inversiones en municipios PDET y de una solución al problema de las drogas ilícitas.



AVANCES NORMATIVOS



AVANCES NORMATIVOS

1. Normas necesarias para la implementación

De la proyección normativa hecha por el Gobierno en el 2017¹ para la implementación del Acuerdo Final, a la fecha, solo 53 de 121 normas han sido promulgadas (el 43% de las mismas).

Esto significa que el 57% de las normas

necesarias para la implementación aún no han sido expedidas. Además, de este universo de normas, solo 2 leyes han sido sancionadas por el Gobierno actual: la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo, que incluyó el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz) y la Ley 1957 de 2019, estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Punto del Acuerdo Final	Normas requeridas	Normas expedidas
Reforma Rural Integral	41	11
Participación Política	13	6
Fin del Conflicto	25	16
Solución al problema de drogas ilícitas	7	2
Acuerdo sobre las Víctimas	7	6
Implementación, verificación y refrendación	11	7
Otras	17	5
Total	121	53 (43%)

De las 68 normas pendientes, el 43% corresponden a normas relacionadas con la reforma rural integral en temas como jurisdicción agraria, adecuación de tierras, transporte escolar, entre otros.

A continuación se presentan los proyectos de ley o acto legislativo, tramitados en el Congreso de la República durante la pasada legislatura, que tocaban temas trascendentales para la implementación del Acuerdo Final de Paz:

a. Proyectos que siguen trámite en la legislatura 2019-2020:

- **Proyecto de Ley 004/2018S**, por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: gubernamental, radicado el 20 de julio de 2018.

Objetivo: busca regular, orientar y hacer seguimiento al servicio público de adecuación de tierras, para mejorar

1. Fuente: Consejería Presidencial para Posconflicto, 2017.

la productividad por medio del uso eficiente y sostenible del agua. En general, su objetivo es ir más allá de la visión limitada de la Ley 41 de 1993 sobre la adecuación de tierras para la construcción de obras de infraestructura, reconociendo la necesidad de un organismo intersectorial consultivo para recomendaciones sobre aplicación de políticas de adecuación de tierras, y ordenando la composición de un subsector de adecuación de tierras en donde participe el MADR, el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, la Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras. Además, crea el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras como una cuenta separada especial en el presupuesto de la ADR.

Estado: pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado.

Impacto en el Acuerdo: favorable. Responde al llamado de la Reforma Rural Integral por un acceso efectivo a la tierra con mecanismos que garanticen la productividad (por medio del riego e infraestructura relacionada). Además, desarrolla las reglas frente al servicio público de adecuación de tierras y el Plan Nacional de Riego y Drenaje que establece el Punto 1.3.1.2. En su último Informe de Gestión con corte a junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reportó la realización de mesas de trabajo para “impulsar la normativa necesaria

para la Reforma Rural Integral” y consolidar la posición del Gobierno sobre este proyecto de ley.

- Proyecto de Ley 139/2018C, por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Iniciativa: legislativa, radicado el 5 de septiembre de 2018.

Objetivo: el proyecto de ley tiene como objetivo crear condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario, buscando que los programas públicos de suministro y distribución de alimentos permitan garantizar la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afro y raizales.

Estado: trámite en Plenaria de Cámara de Representantes. Continúa en la legislatura 2019-2020.

Impacto en el Acuerdo: favorable. El proyecto es un gran avance en la implementación del Plan de comercialización de productos de economía campesina del Acuerdo de Paz, en especial en lo relacionado con compras públicas de sus productos.

- Proyecto de Acto Legislativo 38/2019S y 392/2019C, por medio del cual se modifica el artículo 44 de la Constitución Política.



Iniciativa: gubernamental y legislativa, radicado el 24 de mayo de 2019.

Objetivo: de acuerdo con el proyecto radicado, se busca que los delitos sexuales contra menores de edad sean siempre de conocimiento del régimen penal ordinario.

Estado: trámite en Plenaria de Cámara de Representantes (cuarto debate). Continúa en la legislatura 2019-2020.

Impacto en el Acuerdo: la fundamentación de este proyecto de acto legislativo parte de la premisa de que la impunidad en casos de violencia sexual contra menores fue causada, en parte, por la justicia transicional.

Es importante reiterar, que si bien como lo han expresado los autores y ponente, el proyecto no aplica de manera retroactiva, sí manda un mensaje negativo para la seguridad jurídica de los excombatientes. Es por ello

preocupante que la proposición radcada en el último debate, que buscaba hacer esta claridad sobre la vigencia del ajuste normativo, haya sido hundida en la discusión.

El último informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad, indicó que, "Esta medida, tal como fue propuesta por el Gobierno y aprobada en una primera ronda de examen, no incluye ninguna disposición en la que se afirme explícitamente su carácter no retroactivo. Varias partes sostienen que debería incluirse una disposición explícita en ese sentido en la segunda lectura para evitar el riesgo de que el proceso de paz en curso se vea perjudicado".

- **Proyecto de Ley 015/2019S**, por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.



Comisión Primera de Cámara de Representantes.

Iniciativa: legislativa, radicado el 23 de julio de 2019.

Objetivo: el proyecto de ley busca modificar la ley 1922 de 2019, creando la figura de revocatoria a la medida de aseguramiento y ajustando otras disposiciones relacionadas.

Estado: pendiente de enviar a Comisión de Senado.

Impacto en el Acuerdo: el proyecto de ley se constituye como una amenaza al Punto 5, en tanto busca crear un tratamiento especial para los militares, pues con la creación de una revocatoria a la medida de aseguramiento, aquellos podrían tramitar una solicitud incluso antes de cumplir el tiempo requerido en las sanciones propias.

- **Proyecto de Ley 014/2019S**, por medio del cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de libertad condicional para los miembros de la Fuerza Pública.

Iniciativa: legislativa, radicado el 23 de julio de 2019.

Objetivo: se busca otorgar un tratamiento exclusivo a miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido delitos con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, para sustituir la pena privativa de la libertad respecto de los mismos cuando hubieren sido cometidos en desarrollo de operaciones militares o de policía reglados por el DIH. Se exceptúan las condenas por delitos contra la libertad, la integridad y formaciones sexuales, secuestro,

terrorismo o contra el orden constitucional y legal, y delitos contra la disciplina de conformidad con el Código Penal Militar vigente.

Estado: pendiente de designar ponentes en Senado.

Impacto en el Acuerdo: negativo. El proyecto de ley crea una excepción para miembros de la Fuerza Pública que no está prevista en el Punto 5 del Acuerdo, pues este último no distingue entre hechos que hubieran sido cometidos dentro o fuera de operaciones militares.

b. Proyectos relacionados con el Acuerdo de Paz fueron archivados en la legislatura 2018-2019.

A continuación, se presenta brevemente sus implicaciones en la implementación del Acuerdo:

- **Proyecto de Ley 196/2018S y 225/18C**, por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: gubernamental, del 16 de marzo de 2018.

Objetivo: el proyecto de ley busca autorizar a la ANT para que otorgue eluso o adjudique bienes baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales protectoras – productoras y áreas de reserva forestal.



El otorgamiento de uso y la adjudicación buscan que se puedan adelantar proyectos productivos asociados con el manejo forestal sostenible.

Estado: archivado en virtud del artículo 190 de la ley 5 y el 162 de la Constitución. Estaba pendiente la discusión de ponencia en segundo debate de Senado. El Gobierno ha manifestado su disposición a volver a presentar este proyecto.

Impacto en el Acuerdo: favorable en cuanto se ordena al Ministerio de Ambiente y Agricultura la formulación del Plan de zonificación ambiental. El proyecto además permite avanzar en compromisos del Acuerdo como la adjudicación de predios para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y promover opciones productivas sostenibles para quienes habitan o colindan con zonas de especial interés ambiental.

En su último Informe de Gestión con corte a junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reportó la realización de mesas de trabajo para “impulsar la normativa necesaria para la Reforma Rural Integral” y consolidar la posición del Gobierno sobre este proyecto de ley.

Cabe resaltar, además, que, en la lógica de edificar el régimen de adjudicación en áreas de reserva forestal, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo incluía en uno de sus artículos la prohibición para que los baldíos en estas áreas fueran adjudicados, exceptuando

aquellos que pudieran ser destinados al aprovechamiento sostenible de los bosques. Se regulaba, además, quiénes serían beneficiarios en concordancia con los requisitos de esta titulación que establece el Decreto Ley 902. Sin embargo, el artículo finalmente fue hundido.

- Proyecto de Acto Legislativo 248/2018C y 008/2018S (acumulado con 009/2018S), por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

Iniciativa: gubernamental, radicado el 16 de julio de 2018.

Objetivo: el objeto del proyecto de acto legislativo era adoptar una reforma política y electoral, propiciando el régimen de bancadas, controlando la legalidad de las listas y la financiación de campañas, limitación de periodos en las corporaciones públicas, entre otros.

Estado: archivado. Surtía trámite en Plenaria de Cámara de Representantes (cuarto debate - primera vuelta).

Impacto en el Acuerdo: el proyecto de ley que cursaba trámite había cambiado el propósito de consolidar y profundizar la democracia en temas que pudieron haber apoyado la implementación del Punto 2 del Acuerdo Final. La mayoría de las recomendaciones de la MOE y la MEE ya no estaban en el proyecto, lo cual lo dejaba sin dientes y sin posibilidad de impactar positivamente en la construcción de paz desde la democracia.





El 5 de mayo de 2019, en Comisión Primera de Senado, la Ministra del Interior anunció que el Gobierno no insistiría en el trámite de la Reforma Política por algunas dudas jurídicas que surgieron frente a la posibilidad de revivir las listas cerradas, después de que la Cámara de Representantes hubiera negado ese punto. Foto tomada de El Nuevo Siglo.

- Proyecto de Ley 003/18S, por la cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: gubernamental, radicado el 20 de julio de 2018.

Objetivo: el proyecto de ley busca la reforma de la ley 160 con el ánimo de propiciar el “desarrollo integral del campo”, desde una perspectiva negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Estado: archivado conforme al artículo 190 de la ley 5 y 162 de la Constitución. Estaba pendiente de rendir ponencia para primer debate. El Gobierno ha manifestado que volverá a radicar el proyecto, porque además este ya surtió el trámite de consulta previa.

Impacto en el Acuerdo: en contravía de la Reforma Rural Integral. Según algunos expertos consultados, el proyecto de ley amenazaba con propiciar la acumulación indebida de baldíos. En su último Informe de Gestión con corte a junio de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reportó la realización de mesas de trabajo para “impulsar la normativa necesaria para la Reforma Rural Integral” y consolidar la posición del Gobierno sobre este proyecto de ley.

- Proyecto de Ley 001/18S, por la cual se modifica la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”.



Iniciativa: gubernamental, radicado el 20 de julio de 2018.

Objetivo: el proyecto de ley estatutaria buscaba extender los efectos de la ley 270 de 1996 a los procesos agrarios y rurales. Busca adecuar y articular la administración de justicia y su marco orgánico procesal, para implementar una especialidad agraria y rural dentro de las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo.

Estado: archivado en virtud del artículo 153 de la Constitución Política (aprobación de leyes estatutarias con mayoría absoluta y en una legislatura). Estaba pendiente discutir ponencia para primer debate. El Gobierno manifestó que está revisando y redactando un nuevo articulado sobre este tema y que posiblemente lo incluirá en el proyecto de reforma a la justicia.

Impacto en el Acuerdo: el punto 1 del Acuerdo Final prevé la creación de una jurisdicción agraria con capacidad y cobertura en los territorios, y mecanismos que garanticen acceso a la justicia de la población rural, así como la participación de mujeres y sus organizaciones en espacios de resolución de conflictos. El proyecto de ley respondía a este llamado, promoviendo la participación de las comunidades en los mecanismos, proponiendo formatos de fácil entendimiento para la población, y buscando la creación de cargos judiciales que permitirían eliminar la barrera del acceso a la justicia por parte del campesinado.

El Informe de Gestión de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación con corte a mayo 31 de 2019 se refería positivamente al mismo. La entidad reconocía que la puesta en marcha de una especialidad agraria y rural garantizaría que la población rural en situación de pobreza accediera a la justicia oportunamente. En su último informe (con corte a junio 30 de 2019), la Consejería anuncia que “se presentará nuevo proyecto el 20 de julio de 2019”, aunque a la fecha no se ha presentado.

- Proyecto de Ley 104/18S acumulado con 65/18, 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 conexas a 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.

Iniciativa: legislativa, radicado el 23 de agosto de 2018.

Objetivo: establecer medidas para un tratamiento penal diferenciado y transitorio para los pequeños agricultores/as que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito.

Estado: archivado conforme al artículo 162 de la Constitución. Estaba pendiente discutir ponencia de primer

debate en Senado, por concepto pendiente del Consejo Superior de Política Criminal.

Impacto en el Acuerdo: es favorable. El proyecto está encaminado a cumplir 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 acerca del 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 conexas a este.

El pasado 24 de julio senadores del Partido FARC radicaron nuevamente un proyecto de ley con este propósito, con el número 039/2019S.

- Proyecto de Ley 131/2018S, por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Iniciativa: legislativa, radicado el 5 de septiembre de 2018.

Objetivo: responder a los señalamientos de la Corte Constitucional respecto a la adecuación de la norma sobre la situación de los tenedores de buena fe los cuales no son titulares de la acción de restitución de acuerdo a la ley, la única instancia en los procesos de restitución, y los vacíos jurídicos que presenta la Ley 1448.

Estado: archivado conforme al artículo 162 de la Constitución. Estaba pendiente discutir ponencia de primer debate en Senado. El Gobierno no ha

manifestado su apoyo a este proyecto.

Impacto en el Acuerdo: el proyecto de ley generó preocupaciones, pues prioriza otras medidas de reparación como las reubicaciones y compensaciones por encima de la restitución de tierras, desnaturalizando el derecho fundamental; elimina la inversión de la carga de la prueba que favorecía a las víctimas reclamantes; y no aborda temas que podrían favorecer la implementación del Acuerdo Final y cumplirle a las víctimas, como la prórroga de la misma, que tiene vigencia hasta el 2021.

El pasado 23 de julio se radicó nuevamente, bajo la misma autoría, Proyecto de Ley 020/19S, para modificar algunos artículos de la Ley 1448.

- Proyecto de Ley 281/2019C, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.

Iniciativa: legislativa, radicado el 28 de noviembre de 2018.

Objetivo: el principal objetivo de la ley es la creación del vandalismo como tipo penal, buscando luchar contra quienes dañan, atentan o destruyen los bienes públicos o privados durante protestas, manifestaciones o movilizaciones públicas.

Estado: archivado de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 el 21 de junio de 2019.

Impacto en el Acuerdo: va en contra del espíritu del Acuerdo Final, en particular en lo relacionado con el punto 2, pues el concepto de “vandalismo” puede caer en generalizaciones y arbitrariedades en contra de la protesta social, conllevando a una prohibición implícita de la misma, y en ese sentido, a una violación de derechos ciudadanos. Este proyecto limitaba la protesta a los permisos institucionales y abría la puerta a falsos positivos judiciales. La reglamentación sobre este tema es un pendiente del Acuerdo de Paz.

2. Ataques al Acuerdo

En la legislatura 2018-2019 el proceso de construcción de paz sufrió serios ataques que se lograron atajar con distintas medidas que van desde las denuncias públicas hasta los duros debates en el Congreso:

a. Al inicio de la legislatura, la Ministra del Interior radicó un proyecto de acto legislativo que buscaba eliminar el último párrafo del artículo 122 de la Constitución, el cual permitía la reincorporación en el ámbito institucional para los desmovilizados por medio de contratos con el Estado. El proyecto fue finalmente retirado.

b. El partido de Gobierno buscó crear una sala especial para militares en la JEP, que no fue aprobada en el Congreso. Se logró preservar la estructura de la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque la nueva versión acordada del proyecto fue hundida.

c. Se buscó la reactivación de las órdenes de captura de excombatientes en el proyecto de ley de orden público, mediante una proposición presentada por un representante del Centro Democrático. Sin embargo, en la versión sancionada de la Ley 1941/18 se



El 31 de octubre de 2018 se hizo un acuerdo multipartidista para preservar la estructura de la JEP. El Centro Democrático hundió la nueva versión acordada. Foto tomada de El Tiempo.

logró proteger las reglas para los excombatientes que estén cumpliendo los compromisos del proceso.

d. En el mismo proyecto de ley de orden público, se buscó crear precondiciones a los grupos ilegales para adelantar negociaciones, exigiendo el desmonte de todo el aparato armado previo al inicio de la negociación. Lo anterior hacía imposible cualquier diálogo con el ELN. Se logró eliminar el artículo de la versión final de la ley.

e. Varios representantes a la Cámara del Partido Centro Democrático radicarón proyecto de acto legislativo (87/18C) que buscaba restringir el acceso a la información, datos y expedientes de carácter reservado por parte de las entidades del SIVJRNR. El proyecto de ley fue finalmente retirado.

f. Por iniciativa legislativa del partido de Gobierno, se buscó una reforma a la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras que atentaba contra derechos

de las víctimas y dejaba por fuera los cambios más importantes, como la prórroga a la misma. Se alertó sobre su inconveniencia. El proyecto de ley fue archivado por no haber sido discutido en primer debate durante la legislatura que terminó.

g. En marzo, el Presidente Iván Duque presentó 6 objeciones por inconveniencia al proyecto de ley estatutaria de administración de justicia de la JEP, las cuales fueron finalmente rechazadas tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. El Presidente Duque sancionó la Ley 1922 de 2019 el pasado 6 de junio.

h. Se pretendía reformar la delimitación de la conexidad de los delitos políticos, a pesar de que la prohibición de conexidad ya existe para el secuestro de civiles, la violencia sexual y el narcotráfico de lucro personal. Esta posición contaba con ponencia



El 2 de abril de 2019, los Representantes a la Cámara Carlos Ardila, Partido Liberal; John Jairo Cárdenas, Partido de la U; Juanita Goebertus, Partido Alianza Verde; José Daniel López, Cambio Radical; y David Racero, Decentes radicarón informe de rechazo de las objeciones presidenciales al proyecto de Ley Estatutaria de la JEP. Foto: archivo particular.

positiva de miembros del Partido Centro Democrático. Se logró que el acto legislativo final (02 de 2019) clarificara que no aplica al Acuerdo de Paz con las FARC, y que sus efectos no serán retroactivos.

i. En el proyecto de ley por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café, se pretendía incluir como fuente de financiación “los aportes provenientes del posconflicto”. Se radicó una proposición multipartidista que finalmente protegió los recursos de la paz. Tan solo el 19% de los 170 municipios más afectados por el conflicto armado tienen vocación cafetera.



Alertas

El 57% de las normas necesarias para la implementación del Acuerdo Final siguen sin ser expedidas por el Congreso. Como se evidenció en las páginas anteriores, algunas iniciativas ya han sido presentadas al legislativo pero se han hundido durante el procedimiento, mientras que otras simplemente no han tenido el respaldo necesario para presentar los proyectos relacionados.

El Punto 1 del Acuerdo, que es el que más iniciativas legislativas requiere en su implementación, es también aquel en el que menos se ha avanzado: solo 11 de las 41 normas requeridas están expedidas.



Recomendaciones

Para algunos de los temas del Acuerdo, es crucial contar con iniciativas de desarrollo legislativo que implementen los compromisos adquiridos y pongan en marcha la construcción de paz en los territorios. De acuerdo a las alertas encontradas en la promulgación de los instrumentos normativos es necesario impulsar, sobre todo, los proyectos sobre:

- a. Una reforma política que acoja las recomendaciones de la Misión Electoral Especial creada en virtud del Acuerdo y promueva los ajustes normativos e institucionales necesarios para la promoción en la participación de la política nacional, regional y local.
- b. Ley de tierras y adjudicación de baldíos.
- c. La creación de una jurisdicción agraria que responda a las necesidades de la Reforma Rural Integral.
- d. Tratamiento penal especial de cultivadores.
- e. Acto legislativo para la creación de las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz .
- f. Prórroga a la Ley 1448, cuya vigencia está prevista hasta el próximo 10 de junio de 2021.
- g. Reforma a la Ley Orgánica de Planeación, 152 de 1994.

PUNTO 1

REFORMA RURAL INTEGRAL



REFORMA RURAL INTEGRAL

La Reforma Rural Integral pactada en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto define las bases para la transformación de la ruralidad, con el objetivo de integrar las regiones al desarrollo, erradicar la pobreza rural y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía en las zonas rurales. Lo anterior, con base en una institucionalidad encaminada al beneficio público, la inversión en bienes públicos y el fortalecimiento y desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. La Reforma Rural Integral, se centra en cuatro pilares: acceso y uso de la tierra; Programas Especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial; Planes nacionales para la ruralidad; y Seguridad alimentaria y nutricional.

- El primer pilar busca dar un salto cuantitativo y cualitativo en el acceso y uso de la tierra. Así, el Acuerdo contempla la creación de un Fondo de Tierras, la formalización de la propiedad, el mejoramiento del uso de la tierra y la formulación de un plan de zonificación ambiental. Se trata de garantizar el acceso integral a la tierra, esto es acceso acompañado de riego, crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y acceso a bienes públicos.

- Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET- están dirigidos a garantizar que, en los territorios más afectados por el conflicto armado y la pobreza, con presencia de economías ilegales y mayor debilidad institucional, se

coordinen las acciones del Estado necesarias para su transformación y estabilización. Lo anterior, con un fuerte enfoque territorial, donde las comunidades juegan un rol central en la formulación de las acciones requeridas, participan en la ejecución de las mismas y realizan seguimiento y veeduría a los proyectos.

- En tercer lugar, los Planes Nacionales buscan llevar a la ruralidad bienes y servicios públicos, que contribuyan a cerrar la brecha urbano-rural, dinamizar la economía rural, integrar las regiones al país y a reducir la pobreza en la ruralidad. Los planes están centrados en temas de infraestructura, desarrollo social y agricultura familiar.

- Finalmente, el pilar de seguridad alimentaria y nutricional, está dirigido a garantizar el acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente. Estas acciones incluyen el fortalecimiento de los mercados locales y regionales, el desarrollo de campañas para un manejo adecuado de alimentos por parte de las familias y la aplicación de programas especiales contra el hambre.

Temas priorizados

Para analizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el punto 1 del Acuerdo, hemos priorizado en este primer informe, cuatro temas que en nuestra opinión son esenciales para lograr los objetivos de la Reforma Rural Integral. Estos son: tierras, catastro, el desarrollo de los Programas Desarrollo con Enfoque Territorial y el cierre de la



frontera agrícola y protección de las zonas de reserva.

1. Fondo de tierras y formalización



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

- a. Crear un Fondo de Tierras para distribuir 3 millones de hectáreas durante los primeros 12 años de implementación del Acuerdo, con el fin de democratizar el acceso y uso adecuado de la tierra e incentivar su uso productivo y sostenible, de acuerdo con la vocación del suelo, con participación de las comunidades y priorizando a la población rural víctima.
- b. Garantizar el acceso integral a la tierra, poniendo a disposición de los beneficiarios del Fondo de Tierras planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, entre otros.
- c. Realizar la formalización progresiva de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural de los campesinos de Colombia, priorizando las áreas PDET. El Acuerdo estableció un plazo de 10 años para todo el país, y de 7 años para la formalización en los municipios PDET. Para ello, es necesario un plan de formalización masiva, con las reformas normativas y operativas que garanticen la participación de las comunidades y medidas especiales para las mujeres rurales.



¿Qué propone el Gobierno?

- c. Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo contienen como una de sus líneas de acción en el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad, el “Campo con Progreso”. En éste plantean: la promoción de la distribución equitativa de la tierra por medio de la caracterización de los territorios; la definición y reglamentación del uso y los beneficios de la tierra, a través de medidas administrativas y legales para el ordenamiento social y productivo de la tierra; el fortalecimiento de la inclusión de la mujer rural en los registros de formalización; y la modernización de la institucionalidad por medio del fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras. Además, el Pacto por la Equidad para las mujeres enfatiza en la necesidad de convertir a las mujeres en beneficiarias de los procesos de acceso, distribución y formalización.

- b. A su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno incluyó los siguientes indicadores relacionados:

- Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural: Títulos formalizados sobre predios privados. Línea base 1.056 y meta al cuatrienio de 24.350.
- Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural: Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras. Línea base 17.835 y meta al



cuatrienio de 24.160.

c. Los objetivos trazados por el Gobierno están expresados en predios y no en hectáreas, lo que no permiten evaluar el cumplimiento o no del Acuerdo de Paz. A la misma conclusión llegó el Sexto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo¹

d. Según lo establecido en el Acuerdo, la formalización y la dotación para acceso a tierras son dos mecanismos diferentes, que benefician a poblaciones distintas y con metas específicas, tanto en número de hectáreas como en tiempos de cumplimiento.

- El Fondo de Tierras tiene como objetivo dotar a los campesinos que no tienen tierra o la tienen en cantidades insuficientes, es decir a los sujetos de reforma agraria, y sus fuentes son: tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación; tierras baldías recuperadas a favor de la Nación (baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios); tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; tierras inexplotadas, recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción

administrativa de dominio; tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública; y tierras donadas.

- El plan de formalización masiva por su parte, tiene como objetivo regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, “es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra”.



Avances

a. Según la Consejería para la Estabilización y la Consolidación en lo que va de este Gobierno “se han formalizado un total de 73.465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad en 27 departamentos, beneficiando a 6.009 familias”. Es importante aclarar que estos datos corresponden tanto a hectáreas formalizadas como entregadas a través del Fondo de Tierras.

b. En el mismo informe se señala que, se han formalizado a través de las distintas vías, 28.933 hectáreas beneficiando a un total de 2.788 mujeres.

c. Frente a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)²,

1. Disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto_informe_trimestral_Secretaria_Tecnica.pdf

2. En el Decreto Ley 902 de 2017, se prevé la ejecución de la política pública sobre acceso y formalización de la propiedad rural en el marco de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR (creados en el Decreto Ley 2363 de 2015). Estos constituyen un instrumento de planificación por medio del cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en las zonas focalizadas para fomentar la distribución equitativa de la propiedad, el acceso a tierras y la seguridad de la propiedad rural. Así, se ejecutarán intervenciones de manera gradual y progresiva en zonas determinadas, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.



la ANT estableció con corte al 31 de marzo de 2019, la focalización de 43 municipios en los que se inició la formulación de los POSPR. De estos, 12 POSPR se aprobaron mediante resoluciones de junio y agosto de 2018. Sin embargo, la Resolución 6060 del 14 de septiembre de 2018 suspendió provisionalmente la implementación de 5 por razones presupuestales y de

orden público.

d. De acuerdo a lo reportado por la ANT, el único de los POSPR que se encuentra en fase de implementación es el del municipio de Ovejas, Sucre. Por otro lado, reporta que, para el año 2019 se busca la focalización de un municipio más para formular un nuevo POSPR.



El Acuerdo de paz contempla un fondo de tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y un plan masivo de formalización de la propiedad para aquellos que tienen tierra pero no escrituras. Foto tomada de El Tiempo. Autor: Rodolfo Gonzáles.



Alertas

a. El Gobierno está reportando, sin diferenciar, los datos de formalización y dotación de tierras, lo que no corresponde a lo establecido en el Acuerdo, ni a las metas definidas en el PND.

b. Con estas cifras, sin embargo, podemos afirmar que el gobierno está cumpliendo con tan solo el 8,7% de lo

que se debería estar haciendo anualmente. Es decir, si tomamos la suma de las metas de formalización y dotación del acuerdo, 10 millones de hectáreas, y asumimos un plazo de 12 años, aunque el acuerdo hable de 10 años para el caso de formalización, que se convierten en 7 cuando son territorios PDET, se deberían estar formalizando y dotando cerca de 833 mil hectáreas anuales.

c. Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son necesarios



para organizar la oferta institucional de la Agencia Nacional de Tierras, de manera que se fomente la distribución equitativa de la tierra, respondiendo a la esencia del Punto 1.1.5. Por ello, la suspensión por parte de la ANT de la mayoría de los POSPR aprobados, es preocupante frente al reto de formalización de la propiedad.

d. No existen datos públicos que permitan monitorear la formalización de las zonas PDET.

e. Algunos proyectos de ley discutidos en el Congreso de la República en la legislatura 2018-2019 amenazaban la dotación y formalización de predios para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Como se mencionó en el capítulo de Avances Normativos, el proyecto de ley 003/18S buscaba una reforma a la Ley 160 que, según alertaron expertos en tierras, propiciaba la acumulación indebida de baldíos. Además, el proyecto 165/18S que cursa actualmente en el Senado de la República pretende expedir normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales, volviéndolo un proceso judicial como regla general y utilizando sólo excepcionalmente la vía administrativa.

forma que sea posible hacer seguimiento al cumplimiento o no de las metas establecidas en el Acuerdo de Paz.

b. Reportar los avances de hectáreas, predios y personas beneficiadas, diferenciando entre formalización y adjudicación, en los términos establecidos en el Acuerdo y hacerlos públicos.

c. Implementar efectivamente la focalización en la formalización de municipios PDET teniendo en cuenta el compromiso del Acuerdo de formalización a 7 años. Además, hacer un ejercicio para la discriminación de dicha información en los pronunciamientos y reportes de avance del Gobierno.

d. Fortalecer y dotar de capacidades técnicas y presupuestales a la Agencia Nacional de Tierras para el ejercicio de sus funciones en materia de formalización; al mismo tiempo, garantizar la transparencia de su gestión como máxima autoridad en tierras, teniendo en cuenta que históricamente se ha cuestionado los malos manejos de sus antecesores, y que en los últimos meses se conoció la posible presión de sectores externos para favorecer intereses particulares.

e. Articular los procesos de dotación y formalización con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y el catastro multipropósito, para lograr el objetivo de acceso integral.



Recomendaciones

a. Garantizar que las metas de formalización y acceso a tierras se establezcan en número de hectáreas, además de número de predios, de tal

2. Catastro



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Desarrollar en los 7 años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz, un Sistema General de Información Catastral, Integral y multipropósito, que cuente con información actualizada de catastro rural, focalizando los esfuerzos en los municipios PDET.

b. Garantizar la participación de las comunidades en este proceso buscando mayor transparencia de la información.

c. Propiciar el recaudo efectivo del predial por parte de los municipios como consecuencia de la actualización del Catastro.



¿Qué propone el Gobierno?

a. En el Plan Nacional de Desarrollo:

- Se definió el Catastro como un servicio público. En los artículos 79° al 82° del PND se establecieron lineamientos para la organización de la gestión catastral, definiendo su naturaleza, las funciones de la ANT dentro del proceso, las infracciones al régimen catastral y su régimen sancionatorio. Esta definición, está acompañada de la posibilidad de

que este servicio pueda prestarse a través de la habilitación de gestores catastrales que pueden ser entidades públicas nacionales o territoriales (incluyendo, entre otros, esquemas asociativos territoriales), las cuales podrán contratar operadores catastrales (personas jurídicas de derecho público o privado).

- Se incluyeron dos metas relacionadas con el tema de Catastro. La primera presentada en el proyecto de PND por el Gobierno Duque, donde se compromete a actualizar catastralmente el 60% del área geográfica nacional. La segunda, fruto del trabajo legislativo, donde se propone que el 100% de los municipios PDET cuenten con catastro actualizado.

b. Adicionalmente, el Gobierno Duque presenta el CONPES 3958 de 2019³ sobre la estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito, en la cual:

- Se incluye un plan de acción a siete años, con el fin de tener el Catastro actualizado en todo el territorio nacional a 2025.
- Se presenta la financiación de la política, donde concurren recursos de la Nación, los municipios, los departamentos y la cooperación internacional. La política tiene un costo estimado de 5,28 billones de pesos (constantes de 2019), monto



3. Este Conpes reemplaza el Conpes 3859, ya que aunque a criterio del Gobierno este avanzó en la implementación de la fase piloto, no logró consolidar ajustes estructurales para la ejecución de la política, debido, principalmente, a limitaciones en la realización de ajustes legislativos.

que supera en cerca de 2,8 billones el valor estimado en el Documento CONPES 3859⁴.

- Se define el sistema de seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones definidas para la implementación del Catastro.



Avances

a. El Gobierno Nacional negoció dos créditos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por un total de USD 150 millones, para el fortalecimiento institucional y tecnológico de IGAC, SNR y ANT.



Alertas

a. El presupuesto de inversión para la ANT presentado en el proyecto de presupuesto 2020 presenta una disminución cercana al 19% con respecto al presupuesto de 2019. Esto sumado a que el presupuesto que se le ha otorgado desde su creación a esta entidad es insuficiente, lleva a generar problemas serios de capacidades, sobre todo en los territorios con peores índices de formación y actualización catastral. Si comparamos estas cifras con la inversión que se va a realizar para la formación y actualización del catastro, claramente se evidencia que la ANT no va a poder acompasar su ritmo de trabajo, teniendo efectos negativos sobre el proceso de

formalización y aclaración de los derechos de propiedad en el campo.



Recomendaciones

- Fortalecer la Agencia Nacional de Tierras como entidad cabeza de la formalización de la propiedad.
- Garantizar que el avance en la implementación del catastro multi-propósito, va de la mano de la consolidación del Fondo de Tierras y el cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo en materia de formalización y acceso a tierras.
- Incluir mecanismos efectivos de participación ciudadana para generar una mayor apropiación por parte de las comunidades.

3. Programas de desarrollo con enfoque territorial- PDET



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

- Priorizar acciones para el desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto, con mayores niveles de pobreza, con debilidad institucional y con presencia de cultivos de uso ilícito o de otras economías ilegales.
- Desarrollar planes de acción en las diferentes regiones PDET, incluyendo a todos los niveles del ordenamiento

4. El CONPES 3859 "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural urbano" de junio 2016, fue el primer esfuerzo por contar con una política pública de Catastro Multipropósito.

territorial. Estos deben contar con un enfoque territorial, así como un diagnóstico sobre las necesidades de las zonas priorizadas.

c. Acoger en el Plan Nacional de Desarrollo las prioridades y metas de los PDET.

d. Propiciar mecanismos de participación de las comunidades en las zonas PDET, para que éstas definan las prioridades en la implementación de los planes nacionales, participen en la ejecución de las obras y su mantenimiento y generen herramientas de seguimiento y veeduría de los proyectos.

e. Priorizar los planes nacionales de la Reforma Rural Integral en las regiones PDET.

f. Llevar a cabo procesos de seguimiento y evaluación a los programas y planes de acción definidos para las regiones PDET.



¿Qué propone el Gobierno?

a. En el Plan Nacional de Desarrollo:

- El artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo crea las Hojas de Ruta Única, como la herramienta de planeación y coordinación de las



El 24 de mayo de 2019, la Comisión de Paz de Cámara visitó el Norte del Cauca, donde las autoridades territoriales y líderes sociales transmitieron un mensaje claro: “estamos en riesgo de retroceder hacia la guerra”. Las comunidades están listas para erradicar los cultivos ilícitos pero demandan la implementación de los PDET. Archivo particular.



acciones y recursos necesarios para la implementación del Acuerdo Final en las diferentes zonas PDET. Estas Hojas de Ruta incluirán los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía.

b. La ponencia presentada por el Gobierno Duque, presentó los siguientes indicadores:

- Mantener en 100% el porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad.
- Pasar de 2 a 4 regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que implementan el programa Expedición Sensorial.
- Implementar en 32 municipios PDET con memoria documental preservada.

c. En el proceso de discusión del PND en el Congreso, fueron incluidos los siguientes indicadores:

- Reducir en 11,8 pp la pobreza monetaria extrema en los municipios PDET.
- Reducir en 12,2pp el índice de pobreza multidimensional en los municipios PDET.
- Pasar de 63,0% al 48,2% el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda

cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipios PDET.

- Lograr que el 40% de los hogares tengan acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zonas PDET.
- Lograr que el 22% de los hogares accedan a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en zonas PDET.
- Tener 40.855 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET
- Tener el 100% del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado.
- Garantizar que el 50% de las unidades productivas de pequeña o mediana escala en zonas PDET tengan sus necesidades de sistemas de riego y drenaje resueltas.
- Atender 87.810 productores con servicios de extensión agropecuaria en municipios PDET.
- Elaborar el inventario de la red vial terciaria en los municipios PDET.



Avances

a. El Gobierno Duque ha firmado 14 Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-. Con los 2 firmados antes de agosto de 2018, a la fecha se han firmado 16 PATR. Este proceso estuvo antecedido por la

participación de más de 220.000 asistentes, quienes priorizaron y organizaron 32.808 iniciativas, 1.178 subregionales y 31.630 municipales

b. Adopción por parte de Concejos y Asambleas, del PATR como acuerdos y gobernanzas vinculantes para las próximas administraciones locales. Es el caso de la gobernación del Tolima y los municipios que hacen parte del PDET del sur del Tolima. Así como declaraciones de adopción de estos planes como parte de la política pública territorial, por parte de la gobernación del Putumayo, cuatro municipios de este departamento y uno del Cauca.

c. En el Gobierno Duque se han ejecutado 410 obras dentro del Programa de Infraestructura Comunitaria PIC con un inversión de \$56.353 millones⁵. Las obras se han centrado en las subregiones Macarena-Guaviare (19%), Putumayo (17%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (12,1%). Mientras que, en subregiones como los Montes de María, Pacífico Medio y Sur de Bolívar, no se reportan obras PIC en lo corrido de este Gobierno.

d. De los recursos de obras por impuestos en 2019, se están ejecutando 25 proyectos en municipios PDET, por valor de \$186.358 millones.

e. Tras 1 año del Gobierno Duque, la administración apenas se encuentra licitando el proyecto para elaborar la primera Hoja de Ruta de la sub-región

del Catatumbo.

f. De acuerdo al tercer informe al Congreso de la Contraloría General de la República (corte a marzo de 2019), de los 16 Planes Nacionales sectoriales, apenas 3 se encuentran aprobados: Vías para la Integración Regional; Electrificación Rural; y Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Otros 10 Planes reportaron tener una versión preliminar en proceso de valoración y ajustes, mientras que los 3 que no presentan un documento formulado son: Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Zonificación Ambiental y Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.



Alertas

a. La Agencia de Renovación del Territorio es la entidad encargada de generar la interlocución con las comunidades en los territorios. No obstante, desde el inicio del Gobierno Duque la ART ha estado ausente en muchos de estos territorios, lo cual ha dificultado esta comunicación, dejando a las comunidades sintiendo que el Gobierno abandonó el proceso.

b. Los líderes de los grupos motores que elaboraron los PATR manifiestan que los PDET se quedaron en su formulación y que, salvo por las obras PIC, las inversiones y transformaciones acordadas para los próximos 15 años no están empezando a ocurrir.



5. Información de respuesta al derecho de petición con radicado 20196300035092 enviado por la ART.



Recomendaciones

a. Reactivar el funcionamiento de los enlaces de la ART en cada sub-región PDET para llevar a cabo un proceso de pedagogía con las comunidades que elaboraron los PATR, para que éstas puedan tener conocimiento sobre el proceso de elaboración de las Hojas de Ruta. Se debe fortalecer a la ART en su papel de interlocutor entre el Gobierno y las Comunidades, para generar legitimidad del Estado en estas regiones.

b. Definir las acciones que serán adelantadas, mientras que se materializan las hojas de ruta, continuando a su vez con la ejecución de obras PIC, teniendo en cuenta que las regiones necesitan resultados tempranos para afianzar su compromiso con el Acuerdo.

c. Acelerar el proceso de formulación de las Hojas de Ruta.

d. Garantizar la participación de las comunidades en la elaboración de las Hojas Ruta, dando cumplimiento al Decreto 893 de 2017, según el cual las comunidades deberán participar en el proceso de priorización y ejecución de los proyectos.

e. Vincular a los líderes de los grupos motores del proceso participativo de los PDET en los equipos técnicos que elaborarán las hojas de ruta, de tal forma que se preserve el conocimiento

adquirido por ellos en el proceso, y se recuperen las relaciones de confianza.

f. Promover un pacto con todos los candidatos a las 170 alcaldías en municipios PDET, comprometiéndose a adoptar los PATR dentro de sus planes de Gobierno.

4. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva

La dejación de las armas por parte de las FARC y la ausencia de la capacidad del Estado para copar los territorios que este grupo controlaba, ha permitido la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento acelerado de la deforestación.



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Realizar el plan de zonificación ambiental en un plazo máximo de 2 años. Este plan debe delimitar la frontera agrícola y actualizar la caracterización de las áreas que deben tener manejo ambiental especial como las zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos, humedales y demás fuentes de recursos hídricos.

b. Elaborar planes de desarrollo para comunidades en zonas de reserva o colindantes, incluidos los programas de reasentamiento y recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente.



¿Qué propone el Gobierno?

a. Entregar durante el primer semestre de 2019 una hoja de ruta del plan de zonificación ambiental.

b. El Gobierno Nacional se compromete en el Plan de Desarrollo a que, a través del Ministerio de Agricultura, el DNP, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, se implemente una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola que incorpore acciones de reconversión y sustitución de actividades.

c. Según el Plan Nacional de Desarrollo se definirán los lineamientos e implementará un régimen de transición para la resolución de conflictos socio-ambientales en áreas protegidas, con el fin de resolver conflictos entre la ocupación, la tenencia y el uso del suelo.



Avances

a. EL Gobierno continuó con la actualización de las áreas de especial interés ambiental, constituyó una base de información para determinar la frontera agrícola, y precisó las reservas forestales de la ley 2ª y los ecosistemas estratégicos.

b. Así mismo, continuó con la zonificación ambiental general en escala 1:100 000 en las 16 subregiones y

los 170 municipios PDET, iniciada por el Gobierno anterior.

c. Creó el consejo intersectorial de coordinación interinstitucional para el control y vigilancia de la deforestación y otros crímenes ambientales.

d. Formuló y se encuentra ejecutando el plan ARTEMISA, en cabeza del Ministerio de Defensa, focalizado en la lucha contra la deforestación.

e. No se registra información pública sobre la ejecución de los planes de desarrollo para comunidades en zonas de reserva o colindantes en los que se incluyan programas de reasentamiento y recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente.

f. No se aceptaron las propuestas desarrolladas en el Congreso para el Plan Nacional de Desarrollo que territorializaban la meta de reducción de la deforestación teniendo en cuenta las zonas del país que presentan mayores afectaciones.



Alertas

a. En 2017 se deforestaron 219.973 hectáreas, 84% de las cuales se concentraron en municipios PDET. Si bien esta tendencia se redujo en un 10% en 2018, las metas planteadas por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo permitirían la deforestación de 900.000 hectáreas en el cuatrienio. Además, la disminución de la deforestación en 2018 no responde a las políticas planteadas por el Gobierno



Duque a finales de ese año y en 2019, por lo que no es posible evaluar la efectividad de estas medidas.

b. La gran mayoría de la deforestación en el país está asociada a proceso de apropiación ilegal de baldíos de la Nación.

c. El compromiso pactado en el Acuerdo Final para desarrollar en un plazo no mayor a 2 años el plan de zonificación de ambiental se encuentra vencido, y su cumplimiento no consiste en la elaboración de una hoja de ruta.

d. La cartografía base de la zonificación ambiental en Colombia se viene elaborando en escala 1:100 000 desde el 2014, presentando problemas en la precisión de la información, pues ésta no permite obtener el nivel de detalle requerido.

e. Se ha cuestionado el Operativo Picachos y la Campaña Artemisa por el uso de la fuerza y la focalización de los esfuerzos en campesinos empobrecidos.

concentrando los esfuerzos en los municipios PDET de la Amazonía, que deberían llegar a deforestación cero durante el cuatrienio si queremos preservar nuestra biodiversidad.

c. Prohibir cualquier tipo de proyectos de inversión que amplíen la frontera agrícola.

d. Poner en marcha el Fondo de Tierras para cumplir con las metas de acceso y formalización de la tierra, evitando la deforestación ligada a la apropiación ilegal de baldíos.

e. Focalizar zonas de especial interés para la ampliación de la escala de la cartografía de zonificación ambiental a 1:25 000, lo que permitirá tener una base de información más detallada y adelantar procesos de planificación del territorio más adecuados.

f. Realizar y ejecutar los planes de desarrollo para comunidades en zonas de reserva o colindantes en los que se incluyan programas de reasentamiento, recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, tal como se pactó en el Acuerdo de Paz.

g. Articular los esfuerzos del plan ARTEMISA con programas que aporten al cierre de la frontera agrícola.

h. Es determinante aumentar la periodicidad de los informes de deforestación para tener una mejor capacidad de evaluar las medidas implementadas.



64



Recomendaciones

a. Elaborar, cuanto antes, el Plan de Zonificación Ambiental pactado en el Acuerdo de Paz.

b. Definir metas más ambiciosas de reducción de la deforestación y recuperación de bosques,

PUNTO 2

PARTICIPACIÓN POLÍTICA



PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El Acuerdo en materia de participación política busca ampliar y profundizar el sistema democrático, para superar el conflicto armado y avanzar hacia la construcción de la paz. El acuerdo sobre participación política está construido sobre tres pilares:

- Promover la apertura democrática para favorecer la inclusión política y permitir el surgimiento de nuevos actores políticos en la institucionalidad democrática que cuenten con todas las garantías y las mismas reglas de juego.

- Ampliar la participación ciudadana mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación desde una aproximación de “abajo hacia arriba”. Simultáneamente, incluir el fortalecimiento de la participación en los mecanismos electorales de las comunidades que han participado poco o no han participado nunca a través de los mecanismos electorales.

- Brindar garantías para la ruptura del vínculo entre política y armas ofreciendo las condiciones para que quienes transitan hacia el ejercicio de la política, bajo las reglas de la democracia, cuenten con todas las garantías; adicionalmente, es necesario fortalecer las garantías para el ejercicio de la oposición con el fin de sentar las condiciones necesarias para promover la alternancia en el poder como un elemento fundamental del Estado de Derecho.

En consideración a que la participación política incluye diferentes

medidas para cumplir con los pilares, para este informe únicamente nos concentramos en las principales reformas legislativas, a saber, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) y la Reforma Política, y en la promoción de la participación electoral en las zonas rurales. La razón de ello es que tanto las CTEP como la promoción de la participación electoral buscan incluir en el sistema democrático a aquellas poblaciones que históricamente han estado marginadas de los procesos electorales, debido al fuerte impacto del conflicto en sus territorios; mientras que la reforma política es el mecanismo para hacer más efectivo y operante el sistema democrático con el fin de que logre promover la participación de la ciudadanía y fortalecer los mecanismos de la representación política.

1. Circunscripciones transitorias especiales de paz



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son una medida para promover la representación política de poblaciones de zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono institucional. Las 16 Circunscripciones son una medida para reparar a las comunidades y para construir paz en los territorios. La representación de esas circunscripciones se previó exclusivamente para los habitantes de los territorios más afectados por la

guerra y excluye a miembros de partidos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica.

b. Con el fin de cumplir con el Acuerdo, el Gobierno Nacional debe impulsar un Proyecto de Acto Legislativo para la creación de las 16 circunscripciones especiales dentro de la Cámara de Representantes. La reforma deberá precisar los criterios a cumplir para que se dé la representación en los municipios y zonas de cada circunscripción y deberá establecer que serán para dos períodos constitucionales.



¿Qué propone el Gobierno?

a. El gobierno del Presidente Iván Duque no ha impulsado ningún proyecto de Acto Legislativo que contenga la creación de las CTEP. Sin embargo, durante la campaña el hoy Presidente Iván Duque dijo “proponemos crear 10 curules en el Congreso para sus víctimas. Deben prevalecer los derechos de las víctimas sobre los de los victimarios”.



Avances

a. El Gobierno anterior presentó el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado/ 017 de 2017 Cámara de Representantes con el fin de crear las CTEP. El trámite de este proyecto se dio en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz (Fast Track), y en la conciliación en el Senado

de la República, el proyecto fue hundido con una votación de 50 votos por el sí y 7 votos por el no. Pese a que se encontraban 3 senadores suspendidos, se argumentó que la mayoría debía contabilizarse con base en 102 senadores.

La Corte constitucional (C-080/2018, A282/2019) ha sido enfática en señalar que la disposición del artículo 134 de la Constitución impacta el quórum para efectos de contabilizar las mayorías necesarias para decidir en el Congreso. Al respecto ha señalado que deben descontarse del quórum las curules que no pueden ser reemplazadas, así como las curules de los congresistas a los que se les hubieren aceptado los impedimentos o recusaciones presentadas.

Dada esta situación, el Senador Roy Barreras presentó el 31 de mayo de 2019 una Tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, está buscaba que el Presidente del Senado envíara el proyecto para sanción presidencial, pues, bajo la interpretación dada con anterioridad, el Acto Legislativo cumplió con las mayorías requeridas. El tribunal negó la acción de tutela interpuesta por el Senador Roy Barreras argumentando que existen otros medios para la defensa jurídica de las CTEP; además de ello argumentó que el Consejo de Estado se encuentra estudiando la nulidad del proyecto de acto legislativo que daba vida a la CTEP.

b. En la legislatura 2017-2018, los Senadores Roy Barreras e Iván Cepeda presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 014/18 Senado acumulado con 15 y 16 de 2018 de Cámara; este



proyecto fue archivado dado que no se le dio trámite diligentemente y por tanto y por tanto los tiempos no permitían que fuese posible su aprobación. Esta circunstancia se da bajo el contexto en el que el Partido Centro Democrático y el Partido Conservador se retiraron de la Plenaria del Senado con el objetivo de evitar la votación.

c. En la legislatura 2018-2019 varios Representantes y Senadores radicarón un proyecto con el fin de crear las CETP (P.A.L 04/18-Senado). El proyecto no ha tenido trámite a la fecha.

d. Es importante resaltar algunas diferencias que se dan entre el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 y el proyecto de Acto Legislativo 014 de 2018. En primer lugar, el Proyecto de AL presentado en el 2018 integra como

requisito que las listas que se presenten deben contar con el principio de equidad y paridad de género. En segundo lugar, el Proyecto de AL del 2018 incluye como criterios para aspirar a la CTEP que el candidato debe estar inscrito dentro del Registro Nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, este requisito es de gran importancia, pues, a partir del mismo se ratifica que la CTEP se dirigen a reparar y darle representación a los habitantes que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia.

e. En el marco de la iniciativa “Defendamos la paz” y por el hundimiento y archivo de los proyectos de Acto Legislativo que pretendían crear las CETP, se inició un proceso que pretende recolectar un millón de firmas para que se aprueben dichas circunscripciones.



Defendamos la paz es un grupo que reúne a colombianos que buscan proteger la paz de sus detractores. Está conformado por congresistas, ex negociadores de Paz, académicos, líderes sociales, estudiantes, entre otros. Foto tomada de La Línea del Medio.

2. Reforma Política



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. La reforma del régimen y de la organización electoral responde a la necesidad de dar mayor autonomía e independencia a las instituciones encargadas de la organización electoral.

b. Para dar cumplimiento el Acuerdo estableció la creación de la Misión Electoral Especial (MEE), con el fin de formular recomendaciones tendientes a consolidar y profundizar la democracia.

c. Teniendo en cuenta las recomendaciones propuestas por la MEE se deberá dar trámite a las reformas constitucionales y legislativas necesarias. El Gobierno Nacional deberá impulsar la Reforma Política y Electoral para que sea discutida y aprobada por el Congreso de la República.

d. Las recomendaciones de la MEE se sintetizan en lo siguiente:

- Diseño institucional electoral:
 - Creación de una Corte electoral para resolver la duplicidad de funciones entre el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado.
 - Creación de una nueva autoridad administrativa electoral elegida por convocatoria pública sin participación del Congreso; con plena autonomía administrativa y presupuestal; con despliegue

territorial; y con capacidad técnica para escrutar e investigar.

- Reforma al sistema electoral:
 - Adoptar las listas únicas y cerradas para fortalecer los partidos y reducir los costos de las campañas.
 - Desligar el umbral de la obtención o conservación de la personería jurídica y a partir de ahí, crear un sistema escalonado de adquisición de derechos.
- Reforma al financiamiento político:
 - Modificar las reglas de financiación estatal de las campañas políticas, fortaleciendo los criterios de igualdad e inclusión frente al criterio de fuerza política en la distribución de recursos.
 - Topes a las donaciones y aportes de personas naturales o jurídicas expresados en valores absolutos.
 - Fortalecer la financiación pública de las campañas a través de anticipos.
 - Reducir los topes de gastos de las campañas con base en el análisis de los costos reales.
 - Volver obligación legal el deber de reportar los recursos de campaña en el sistema “Cuentas Claras” en tiempo real.
- Fortalecer participación de las mujeres:
 - Paridad en la conformación de las listas a cargos de elección popular.
 - Deber de alternancia en las listas.
 - Aplicación de la cuota transversal en cargos uninominales.
 - Establecer una reposición diferenciada de los votos obtenidos



por las mujeres, hasta un 30% mayor que el de los hombres.

- Régimen de pérdida de investidura:
 - Diferenciar las acciones de nulidad electoral y pérdida de investidura.
- Responsabilidad de las organizaciones políticas:
 - Unificar el concepto de aval, y estandarizar los requisitos y el procedimiento para que los partidos otorguen avales a candidatos.
 - Responsabilidad de los partidos por los delitos contra la administración pública de los avalados.
- Pedagogía electoral:
 - Crear la dirección de educación democrática.
- Acceso a puestos de votación:
 - Actualizar criterios normativos para la creación de puestos de votación.
 - Garantizar transporte a los puestos de votación en zonas periféricas.
- Comisión para la coordinación y seguimiento al proceso electoral:
 - Cambiar la coordinación del Ministerio del Interior a la autoridad electoral.
- Democracia interna de las agrupaciones políticas:
 - Autonomía de los partidos para escoger sus candidatos.
- Sobre el voto obligatorio:
 - Crear la obligación del voto obligatorio.



¿Qué propone el Gobierno?

a. En el PND, respecto a la Reforma Política, el Gobierno señala dentro del componente de la promoción a la participación ciudadana, política y electoral, que “se establecerán los lineamientos de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos mediante una propuesta de reforma de ley orientada a garantizar transparencia en el ejercicio de la política y en las elecciones”. No obstante, no precisa los elementos generales de dicha reforma, ni si tendrá en cuenta las recomendaciones de la MEE.



Avances

a. El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos creó la Misión Electoral Especial según lo establecido en el punto 2.3.4 del Acuerdo Final de Paz, con la participación de la Misión de Observación Electoral- MOE; el Centro Carter; el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional; el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes; y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Se concertó y radicó en el Congreso un proyecto de acto legislativo que fue archivado.

b. El Gobierno del Presidente Duque presentó un nuevo Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018- Cámara que no

superó el quinto debate en el congreso, por decisión de la Ministra del Interior de no avanzar en su trámite. Dicha reforma no correspondía a la reforma estructural y robusta propuesta por la MEE. Únicamente incorporaba medidas respecto de las siguientes recomendaciones de la MEE:

- Listas únicas y cerradas para la elección de congresistas, diputados y concejales.
- Listas con paridad de género.
- Financiación preponderantemente estatal de las campañas.
- Autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

3. Promoción de la participación electoral en zonas rurales



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

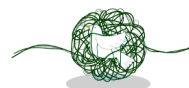
a. Promover una mayor participación

en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

b. Adelantar una campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales.

c. Apoyar la gestión que la organización electoral adelanta para estimular y facilitar la participación electoral de las poblaciones más vulnerables y más apartadas. En sintonía con esto, se deben generar las medidas que permitan un fácil acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.

d. El Acuerdo reconoce que hay zonas con especial dificultad de acceso a puestos de votación y, a su vez, dichas zonas corresponden a aquellas más afectadas por el conflicto. Al respecto señala la MOE.

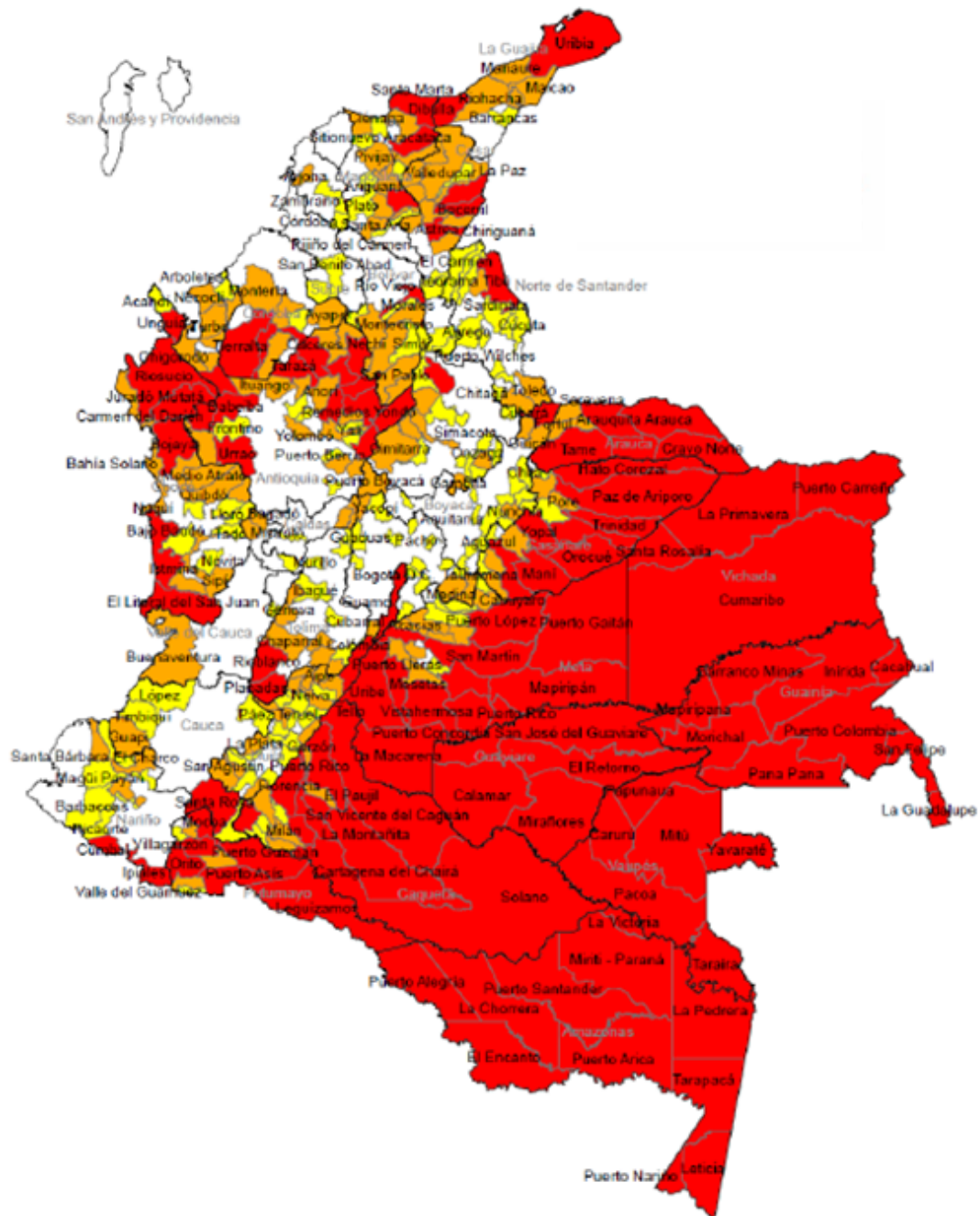


Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación¹

Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación	Número de municipios en todo el país	Número de municipios en circunscripciones de paz	Indicador de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)
Media	128	22	1 puesto cada 132,5 km ²
Alta	118	40	1 puesto cada 181,5 km ²
Extrema	114	54	1 puesto cada 2.148,1 km ²
Total	360	116	Mediana nacional: 1 puesto cada 63,2 km ²

1. Esta información se basa en los municipios propuestos en el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017
Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC.

Riesgo por dificultades de accesos a puestos de votación²



Nivel de riesgo

- Riesgo medio por dificultad de acceso a puestos de votación (128 municipios)
- Riesgo alto por dificultad de acceso a puestos de votación (118 municipios)
- Riesgo extremo por dificultad de acceso a puestos de votación (114 municipios)

Total: 360 municipios

2. Mapa elaborado por la Misión de Observación Electoral (MOE) y tomado de "Propuestas, Reforma político y electoral" de la Misión Electoral Especial (MEE).



¿Qué propone el Gobierno?

a. El gobierno señala en el PND que con el fin de promover la participación electoral en las zonas que históricamente han tenido baja participación, establecerán una ruta de atención prioritaria en esas zonas y en aquellas donde la corrupción ha afectado el proceso electoral. No obstante, no precisan los elementos generales de dicha estrategia.

b. Asimismo, respecto al acceso a puestos de votación, establecen que *“La Registraduría Nacional del Estado Civil, en conjunto con el Gobierno nacional, mejorará la accesibilidad a los puestos de votación en tres aspectos fundamentales:*

(1) aumentar estaciones biométricas

(2) facilitar el acceso a los puestos de votación a las personas con discapacidad y establecer los protocolos respectivos para ello.

(3) evaluar la disposición y ubicación de los puestos de votación, con el fin de acercar dichos puestos a los hogares colombianos, a través de zonificación alternativos (sic) que faciliten la presencia en urnas de los ciudadanos.”

Sobre este aspecto no se precisa si habrá alguna medida de focalización que tenga en cuenta la afectación por el conflicto armado de las zonas con baja participación electoral.



Avances

a. Hasta el momento no se han implementado las estrategias propuestas. Al respecto hay que señalar que no se ha formulado una política de cedulação masiva a nivel nacional y no existe un diagnóstico de la situación actual de los puestos de votación.

b. También es importante señalar que el Gobierno no ha puesto en ejecución un plan de georeferenciación de los puestos de votación, lo cual hace que no se tenga un conocimiento exacto de la ubicación de los mismos y por tanto no sea posible determinar las circunstancias de acceso para cada uno de los lugares.

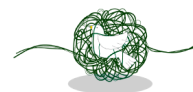
c. De igual forma, es importante señalar que el Gobierno no ha tomado la iniciativa para realizar las reformas legislativas necesarias que permitan ubicar puestos de votación en lugares no comprendidos como corregimientos de policía o inspecciones de vigilancia.



Alertas

a. Los municipios con mayor dificultad en acceso a los puestos de votación están siendo sub representados.

b. Según información de la MOE, existen 3.132 corregimientos e inspecciones de policía, que de



acuerdo a la normatividad vigente son zonas donde se pueden ubicar puestos de votación, pero existen 3.779. Centros poblados y caseríos que no quedan cobijados. El derecho fundamental a elegir y ser elegido está siendo vulnerado a las poblaciones con difícil acceso a puestos de votación.

d. Sin una reforma política regida bajo los parámetros y propuestas dadas por la Misión Especial Electoral se perpetúa

prácticas clientelistas y de corrupción en las elecciones.



Recomendaciones

Crear una mesa de trabajo multi-partidista para concertar los contenidos de una reforma política que incluya: i) las recomendaciones de la MEE; ii) las 16 curules para los territorios más afectados por la guerra; y iii) la garantía efectiva del derecho al voto en la ruralidad.



PUNTO 3

REINCORPORACIÓN Y SEGURIDAD TERRITORIAL



REINCORPORACIÓN Y SEGURIDAD TERRITORIAL

El fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera implican el fin de la confrontación armada y el tránsito de los combatientes a la vida civil. De tal manera que, en este punto, las partes se comprometieron a desarrollar un proceso integral y simultáneo que incluye el cese al fuego, la reincorporación de los excombatientes y garantías de seguridad territorial, proscribiendo así el uso de las armas en la política, y en ese sentido, construyendo las bases de la no repetición.

El cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de más de 9.000 armas, permitieron crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final, además de preparar la institucionalidad y al país para la reincorporación de más de 13.000 excombatientes a la vida civil. Esto se realizó, entre otras cosas, con la dejación de las armas mediante el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el establecimiento de 22 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 6 Puntos Transitorios de Normalización (PTN).

La reincorporación económica, social y política de las FARC-EP a la vida civil, se contempló en el Acuerdo como un proceso integral, sostenible y comunitario con un claro enfoque diferencial y de perspectiva de género. Por lo anterior, incluye compromisos en torno a la convivencia, la reconciliación, la actividad productiva y

la democracia local y participativa.

Por otro lado, el acuerdo contempla un compromiso claro con las 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 movimientos políticos. En ese sentido, pretende brindar protección a los habitantes del territorio nacional, en especial a las colectividades y organizaciones sociales defensoras de derechos humanos en los territorios más afectados por la guerra.

Adicionalmente, en relación con el punto 2, busca generar garantías de seguridad para el ejercicio de la política, principalmente para los que ejerzan oposición y para el partido FARC.

Este punto guarda una estrecha relación con lo establecido en el numeral 4.3, ya que el Acuerdo reconoce la complementariedad entre el narcotráfico y las organizaciones criminales responsables de homicidios y amenazas a la seguridad de defensores/as de derechos humanos y movimientos sociales. Por lo tanto, se requiere de la creación de sistemas e instancias de seguridad para el desmantelamiento de estas organizaciones criminales, lo cual es fundamental para lograr la construcción de la paz territorial y las garantías de seguridad en el ejercicio de la política y la movilización social.



1. Reincorporación



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

- Garantizar el funcionamiento y ejercicio del partido FARC hasta el 19 de julio de 2026.
- Otorgar a cada excombatiente una asignación única de normalización equivalente a \$2 millones.
- Otorgar a cada excombatiente un apoyo económico por \$8 millones para emprender un proyecto productivo individual o colectivo.
- Otorgar a cada excombatiente una asignación básica mensual equivalente al 90% de un SMLMV por 2 años.
- Garantizar el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones, además de programas de educación, vivienda y acompañamiento psicosocial.
- Fortalecimiento de la organización denominada Economías Solidarias del Común (ECOMÚN).



¿Qué propone el Gobierno?

- Desde el inicio del Gobierno Duque, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ARN dieron a conocer un plan para atender deficiencias básicas en materia de

infraestructura, saneamiento y administración de los ETCR.

- Para el cuatrienio, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone alcanzar un avance del 50% en la reincorporación de las personas que se mantengan activas en el proceso; meta que no fue presentada por el Gobierno, sino que fue incluida durante el trámite del Plan en el Congreso. Se presentaron otras propuestas de incluir en el PND metas que recogían componentes del CONPES 3931 de reincorporación pero que no fueron avaladas por el Gobierno.

- La Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ARN han identificado 11 ETCR “con barreras para la estabilización”¹. Algunos de estos cuentan con problemas jurídicos, de seguridad, administrativos y de oferta institucional, por lo que el Gobierno propone trasladarlos.

- El Gobierno y FARC están elaborando una Ruta de Reincorporación a 8 años. Con esta se pretende aterrizar lo planteado en el Documento CONPES 3931 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”.

- El Artículo 284 de la Ley 1955 de 2019 (PND), extiende el tiempo de la renta básica y la condiciona al cumplimiento de la Ruta de Reincorporación.



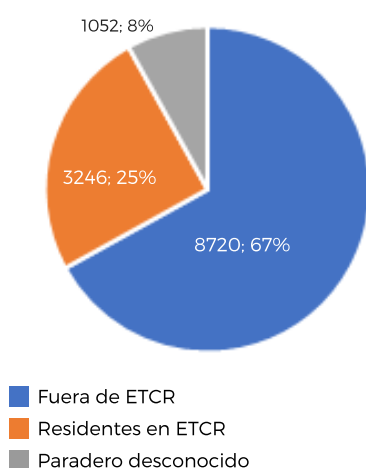
1. Estas son: La Variante, El Ceral – La Elvira, Caracolí, Carrizal, Charras, Caño El Indio, Yari, Santa Lucía, La Pradera, Filipinas y San Antonio. Adicionalmente, para el proceso de transición de los ETCR se tiene proyectado un presupuesto de \$12.185 millones.

f. La ARN está llevando a cabo un proceso de caracterización y definición de las medidas diferenciales y pertinentes para los ex integrantes de las FARC que ejercen un rol de liderazgo. El objetivo, según lo ha señalado el Gobierno, será acompañar dos grupos de líderes, 23 personas que ocupan un lugar en el Consejo Político Nacional del partido FARC, en el Consejo Nacional de Reincorporación y que cuentan con visibilidad nacional y 470 personas que se encuentran impulsando procesos de reincorporación económica y social.



Avances

a. Según la ARN, con corte a 30 de junio de 2019 hay 13.200 personas acreditadas, de las cuales 13.018 son objeto de atención del proceso de reincorporación²:



b. De acuerdo al último informe de la Consejería para la Estabilización, han sido aprobados 240 proyectos (24

colectivos y 216 individuales), de los cuales se han desembolsado 235 (19 colectivos y 216 individuales), beneficiando a 1.506 excombatientes (1.257 colectivos y 249 individuales). Adicionalmente, se cuenta con 636 personas beneficiadas con proyectos productivos financiados con recursos de cooperación internacional. Es decir que a la fecha tan solo el 16,5% de los ex combatientes que son objeto del proceso de reincorporación cuentan con un proyecto productivo.

c. De los 240 proyectos aprobados hasta la fecha, 223 (7 colectivos y 216 individuales) fueron aprobados desde que inició el Gobierno Duque.

d. Entre agosto de 2018 y junio de 2019 se han entregado 477 asignaciones únicas de normalización.

e. Desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 12 de julio de 2019 un total de 4.062 personas en proceso de reincorporación han ingresado al sistema educativo.

f. Entre el 17 de diciembre de 2018 y el 31 de enero de 2019, mediante una encuesta de 140 preguntas, la ARN recogió 10.415 registros de excombatientes con el fin de avanzar en su caracterización, proceso que se continúa adelantando y a la fecha se cuenta con cerca de 10.700 registros.

g. Según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a corte 30 de junio de 2019, se brinda servicios de protección a 305 personas en proceso de reincorporación, de los

2. Fuente: ARN (2019). "ARN en cifras". Tomado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20junio%202019.pdf>

cuales 227 cuentan con esquemas de protección con 466 vehículos blindados y convencionales y 908 hombres y mujeres de protección; de ellos 45 corresponden a esquemas de seguridad individuales para mujeres, otras 11 están cubiertas por esquemas colectivos y 12 son coordinadoras de esquemas de protección para ETCR.

h. Emilio Archila, Consejero para la Estabilización y la Consolidación, reveló que las autoridades han capturado a 52 presuntos responsables de crímenes contra los excombatientes.



Alertas

a. De agosto de 2018 a julio de 2019 han sido asesinados 56 excombatientes de las FARC, ascendiendo a un total de 138 desde el inicio del proceso de dejación de armas.

b. La propuesta del Gobierno de trasladar algunos de los ETCR ha generado incertidumbre entre los excombatientes. Además de representar grandes sobrecostos para la Nación, el Gobierno ha manifestado que es un proceso que puede tardar cerca de un año y medio.

c. Si bien se ha agilizado el proceso de aprobación y desembolso de proyectos productivos, el número de excombatientes que hoy hacen parte de estos proyectos para su

reincorporación, es de tan solo el 16,5% del total de personas objeto del proceso. Así, un 83,5% de los excombatientes no hace parte de un proyecto productivo para su reincorporación económica.

d. Aún no se conoce la Ruta de Reincorporación, que se encuentra en proceso de aprobación en el marco del CNR.

e. Según la ARN, 1.052 personas están pendientes por ubicar³. Si bien no puede inferirse que estén en las disidencias, si constituyen una alerta y un reto importante para el proceso de reincorporación.

f. Si bien se desconoce el paradero de 1.052 personas, sería irresponsable señalar que todas hacen parte de las disidencias. Actualmente, estas últimas cuentan con unos 2.300 miembros, entre los cuales están unos 800 que no hicieron el proceso de dejación, más 300 nuevos. Así, se desconoce el porcentaje de personas que abandonaron el proceso y reincidieron en conductas delictivas, por lo que este es un reto importante para la ARN, el Ministerio de Defensa y demás entidades encargadas.



Recomendaciones

a. Diseñar y publicar cuanto antes una ruta que permita la reincorporación colectiva, pero sobre todo comunitaria, con enfoques diferenciales (étnico, de



3. Fuente: ARN (2019). "ARN en cifras". Tomado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20junio%202019.pdf>

género y étnico) claros, que permita generar autonomía social y económica y promueva escenarios de convivencia y reconciliación. Esta recomendación es fundamental teniendo en cuenta que según lo establecido en el PND la extensión de la renta mensual se condicionó al cumplimiento de esta ruta.

b. Articular el proceso de reincorporación con las demás medidas contenidas en el Acuerdo, en especial, con los PDET, el PNIS y las entidades del SIVJRNR; bajo un enfoque territorial, de no repetición y convivencia.

c. Privilegiar el mantenimiento de la mayoría de los ETCR. Si bien parte importante de las personas en proceso de reincorporación no residen allí, un porcentaje significativo de excombatientes mantienen conexión con estos espacios como puntos de encuentro y articulación. De ahí que sea urgente avanzar en el proceso de transición de los ETCR, la compra de tierras, y la adaptación al ordenamiento territorial, entre otros, de manera concertada con FARC.

d. Agilizar los procesos de aprobación y desembolso de recursos para proyectos productivos en el marco del CNR, lo que implica fortalecer procesos de asistencia técnica para la presentación de los mismos y mejorar los mecanismos de comunicación con la población en proceso de reincorporación.

2. Seguridad territorial



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Desarrollar una estrategia integral de seguridad para el nuevo escenario operacional generado por el acuerdo. En específico, para la lucha contra el crimen organizado, las garantías para el ejercicio de la política y la protección de líderes y lideresas sociales.

b. Creación de diversas instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el cuerpo élite de la Policía Nacional, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, además de la adopción de medidas para la prevención y lucha contra la corrupción.

c. Creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), que gira en torno a cuatro ejes: adecuación normativa e institucional, prevención, protección y evaluación y seguimiento. Este sistema está articulado por la Instancia de Alto Nivel y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.



¿Qué propone el Gobierno?

a. La Política Nacional de Defensa y Seguridad señala la constitución de las Zonas Especiales de Intervención

Estratégica (ZELL) o como elemento acelerador de la intervención del Estado a través de planes especiales con enfoque de seguridad articulados a los PDET⁴.

b. El Plan Nacional de Desarrollo contempla la formulación e implementación de la Política Nacional de Prevención y Promoción de Líderes Sociales, Comunales Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. En todo caso, más allá de lo planteado en el documento, el lenguaje por parte del gobierno ha sido estigmatizante y simplificante, pretendiendo ignorar la multicausalidad del fenómeno y reduciendo las explicaciones a situaciones individuales de cada víctima.

c. El Gobierno ha señalado que continuará con el funcionamiento de instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Sistema

Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

d. El Ministerio del Interior ha anunciado la puesta en marcha del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas.

e. El Gobierno del Presidente Duque propuso 23 medidas orientadas a reforzar la seguridad de los excombatientes, que incluyen la conformación de un cuerpo élite de la PONAL para la investigación de amenazas, con destinación de 25 investigadores adicionales de la DIJIN, reasignación de los fiscales itinerantes para focalizar esfuerzos en los departamentos más afectados, mejorar la respuesta y seguimiento a las alertas tempranas, entre otras.



La Comisión de Paz visitó el ETCR de Aguabonita, en Caquetá, el 26 de abril de 2019. Encontraron ex combatientes produciendo piña, un alcalde del Centro Democrático que apoya el Acuerdo de Paz, y líderes que defienden el PDET a capa y espada.

4. El 20 de mayo de 2019 el Consejo Nacional de Seguridad declaró cinco ZELL: Catatumbo, Pacífico nariñense, bajo Cauca y sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y parques naturales aledaños. Cubriendo así, 995 veredas de 45 municipios, en 8 departamentos del país.





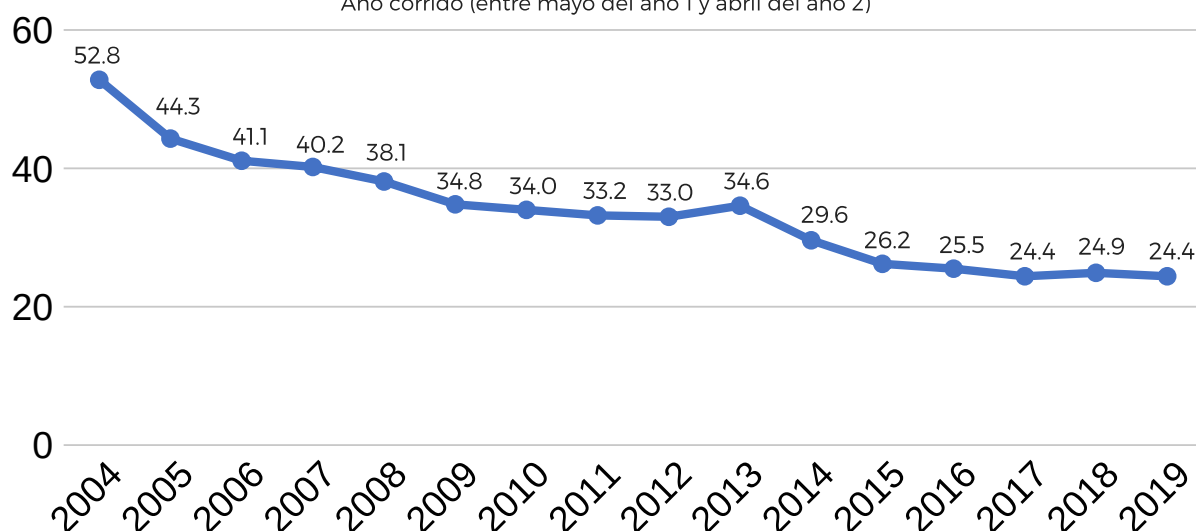
Avances

a. Luego del incremento en 0,5 homicidios por cada 100 mil habitantes en la tasa de homicidios en

2018, en lo corrido de 2019 el Gobierno ha reportado un leve descenso⁵. Sin embargo, existen varias razones para mantenerse muy alertas respecto de estas cifras.

Tasa de homicidio por 100 mil habitantes

Año corrido (entre mayo del año 1 y abril del año 2)



b. Como lo explicó la Fundación Ideas para la Paz en su informe de junio de 2019 sobre los homicidios en Colombia,⁶ "las cifras de homicidios mantienen inconsistencias y generan inquietudes a las que las autoridades competentes no han dado respuestas. La incapacidad de poder comparar las cifras de la Policía Nacional y Medicina Legal sigue generando grandes limitaciones a la hora de analizar los datos, lo que impide un oportuno seguimiento al comportamiento del homicidio por parte de los entes de la sociedad civil."

c. En cuanto al homicidio de líderes sociales, el Gobierno ha reportado que desde el 7 de agosto de 2018 al 20 de julio de 2019 han sido asesinados 68 líderes y lideresas sociales⁷. Según eso, el Gobierno concluye que ha habido una reducción del 35% en este fenómeno. Sin embargo, en esta conclusión es seriamente cuestionable.

d. Recogiendo las ideas presentadas por Rodrigo Uprimny, estas cifras deben tratarse con cuidado, pues además de existir un amplio sub-registro existen diferencias entre las

5. Fuente: Estadística delictiva Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

6. Consultar en http://ideaspaz.org/media/website/homicidios_11_06_2019.pdf

7. Sin embargo, según otras fuentes, en ese periodo han sido asesinados al menos 106 líderes sociales: <http://lideres-sociales.datasketch.co/>

cifras del Gobierno, la Defensoría del Pueblo y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Además, las cifras de las que parte el Gobierno no contemplan los casos que aún están en estudio por la OACNUDH, y que de ser verificados, incrementarían la cifra de homicidios. Adicionalmente, los periodos no son comparables, ya que al final del gobierno Santos se presentaron tres elecciones, mientras que en el gobierno Duque no hubo ninguna y la historia de nuestra democracia ha demostrado que en los periodos electorales se incrementan los riesgos y amenazas contra los líderes. Finalmente, no es riguroso atribuirle al Plan de Acción Oportuna la reducción de estas cifras, pues no ha habido un estudio de correlación.

e. Avances en las investigaciones de delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DDHH: durante 2018 hubo 114 víctimas, de las cuales hay un avance en la investigación de 67 casos con un porcentaje de esclarecimiento del 58,8%; mientras que a corte de junio de 2019 han habido 26 víctimas, de las cuales hay un avance en la investigación de 15 casos con un porcentaje de esclarecimiento del 50%.

f. Reactivación, después de varios meses, de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tras la persistencia en los asesinatos líderes y lideresas sociales.

g. A principio de 2019 se publicó la lista

de los 34 más buscados por homicidios de líderes sociales, entre los que había jefes del Comando Central del ELN (COCE) y cabecillas del Clan del Golfo. De estos, hasta el 10 de julio de 2019, habían sido capturado 9 personas.

h. Creación del Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el Avance de la Estabilización (SIRIE), como una estrategia de la Fuerza Pública que tiene como finalidad monitorear, verificar y analizar los factores de inestabilidad en la seguridad en las diferentes regiones de la geografía colombiana, con el propósito de tomar las acciones operacionales correspondientes.

i. El Ministerio de Justicia y del Derecho propuso al Consejo Superior de la Judicatura la suscripción de un memorando de entendimiento con el que se pondría en funcionamiento una mesa de articulación permanente, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, tendiente a analizar y proponer medidas para mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia en la administración de justicia.

j. Entró en funcionamiento el comité semanal encargado de las investigaciones contra líderes y defensores de derechos humanos, integrado por la Unidad para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales de la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia.





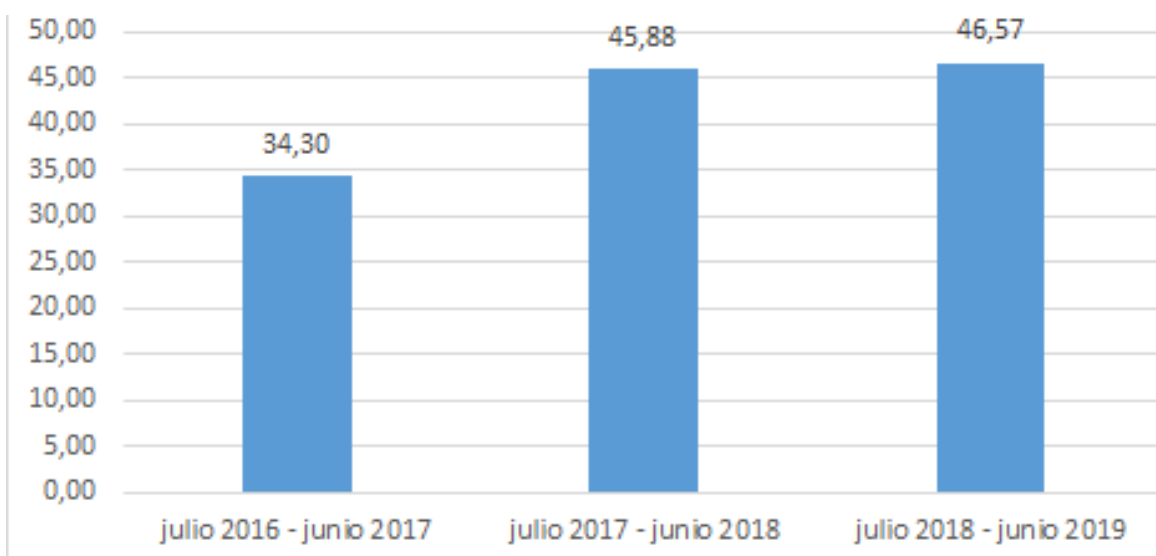
Alertas

a. Tras la desmovilización de las FARC-EP se requería copar los territorios con capacidad de protección de la población y oferta institucional. Sin embargo, esto no sucedió, y esos territorios entraron a ser disputados por organizaciones de crimen organizado con una gran capacidad de adaptación. Ahora, el escenario es mucho más complejo, ya que hay fuertes disputas por las rutas de narcotráfico y otras rentas ilegales disputadas por cerca de 8.000 hombres del ELN, entre 2.300-2.500 hombres de las disidencias de las FARC, 1.600 hombres permanentes y 2.500 en un modelo más de “prestación de servicios” del Clan del Golfo, los pelusos con 500 hombres y los puntilleros y otros 15 grupos de delincuencia organizada (GDO) con

cerca de 3.000 hombres. Este complejo escenario operacional demanda una nueva estrategia de seguridad territorial que el Gobierno aún no ha puesto en marcha.

b. A pesar de la leve reducción en la tasa de homicidios reportada por el Gobierno para 2019, comparando los periodos de julio 2017 a junio 2018 y de julio 2018 a junio de 2019, hay un aumento del 1.5% en la tasa de homicidios en zonas PDET, particularmente concentrado en zonas como el Catatumbo, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Para este periodo, la cifra de homicidios en los municipios PDET representó el 26,3% del total nacional, cuando estos son tan solo el 14% de los 1.222 municipios del país⁸ y como vemos en la siguiente gráfica, los homicidios en estos municipios continúan con su tendencia al alza.

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en municipios PDET



8. Fuente: Estadística delictiva Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

c. Además, en las zonas rurales dispersas y las intermedias, los homicidios se incrementaron en 40% y 60% respectivamente, comparando el periodo enero-abril de 2019 con los mismos meses del 2018.

d. La presencia de jueces, fiscales y policía judicial continúa siendo insuficiente para responder a los retos de seguridad, problema que se hace más grave en los territorios donde hoy esos retos son mayores, como zonas rurales y en especial municipios PDET. Por ejemplo, de los 170 municipios PDET, 129 (76%) no cuentan con miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la FGN, el 36% no tiene Fiscales y hay 6 jueces por cada 100.000 habitantes, cuando a nivel nacional hay 11 por cada 100.00 habitantes. En municipios como Cauca, que se encuentra entre los 13 municipios que concentran más homicidios, hay solamente un juez penal, 7 fiscales y 5 miembros del CTI.

e. Ante las diversas instancias establecidas en el Acuerdo y las nuevas creadas por el Gobierno Duque, hay traslapes institucionales que dificultan la asignación de competencias específicas y el reconocimiento de responsables en las garantías para el ejercicio de la política y la protección de líderes y lideresas sociales.



Recomendaciones

a. Concertar con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación un plan para el fortalecimiento

de la capacidad de administración de justicia en las zonas PDET (incluyendo las que serán aceleradas por las ZEII), con el fin de elevar la presencia de jueces, fiscales, y en especial, de investigadores técnicos de policía judicial, a las tasas nacionales. Priorizar los recursos necesarios para su implementación en la Ley de Presupuesto General de la Nación 2020.

b. Iniciar un proceso de reforma al sector seguridad con la participación de la academia y organizaciones de sociedad civil que aborde preguntas trascendentales para trazar una política de seguridad territorial para el nuevo contexto operacional como la caracterización de organizaciones armadas como parte en un conflicto armado o como grupos de crimen organizado, la distribución de roles y misiones entre las FFMM y la PONAL, el fortalecimiento de una policía rural capaz de cuidar el campo de manera permanente, la regulación del uso de la fuerza, la colaboración con autoridades judiciales, entre otras.

c. Hacer un reconocimiento público de que el lenguaje que han usado funcionarios del Gobierno frente a los líderes y lideresas sociales ha generado estigmatización, y comprometerse públicamente con una política de cero tolerancia frente a discursos que justifiquen la violencia.

d. Asumir la participación ciudadana en el diseño de las estrategias de seguridad territorial, como una precondition fundamental para



recuperar la confianza de las comunidades y su tranquilidad.

e. Poner en marcha una mesa multipartidista para elaborar y concertar un proyecto de ley de sometimiento de grupos de crimen organizado a la justicia ordinaria.

f. Realizar ajustes a la Unidad Nacional de Protección, en relación con los tiempos de respuesta para otorgar las

medidas de protección y la superación del enfoque de protección física a uno más territorial y de garantía de derechos. La solución no es pensar en un esquema de protección para cada líder o persona en riesgo.

g. Garantizar la articulación entre la política de seguridad territorial y la implementación de programas como los PDET, el PNIS, la reincorporación y las medidas que desarrollen las diferentes instancias del SIVJRNR.





PUNTO 4

SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El narcotráfico es un problema que, si bien es posterior al surgimiento del conflicto armado en Colombia, ha sido motor de parte importante del mismo. Las partes se comprometieron en el Acuerdo con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y su contribución al esclarecimiento de la relación entre el conflicto armado y los cultivos.

El Acuerdo reconoce que con el fin del conflicto es posible dar un trato diferenciado a los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico, atendiendo el fenómeno de los cultivos ilícitos como un tema de desarrollo rural, el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública y el problema de la producción y comercialización y las organizaciones asociadas, con medidas adecuadas de judicialización y política criminal.

Para solucionar el problema de los cultivos ilícitos, el Acuerdo contempla crear un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); articulado con la Reforma Rural Integral (RRI), como garantía de la sostenibilidad de las acciones del PNIS. Igualmente, se acordó formular de manera participativa los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), además de adelantar el proceso de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar.

En cuanto a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, el Acuerdo se propone

intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y el lavado de activos, junto con desactivar los factores y mecanismos que mantienen el problema de producción y comercialización de drogas ilícitas. Esto se logra con una política criminal que fortalezca y articule instancias, especialmente a nivel territorial, logrando así la judicialización efectiva. Además, el Acuerdo contempla una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico, acompañada de controles a la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos usados para la producción de drogas, y estrategias decididas frente a la corrupción asociada al narcotráfico.

Temas priorizados

Para analizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el punto 4 del Acuerdo, hemos priorizado en este primer informe el PNIS y el programa de desminado. En nuestra opinión son temas esenciales para avanzar en la solución al problema de las drogas y, por lo tanto, requieren de la mayor atención.

1. Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Crear el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en cabeza de la Presidencia de la República.

b. Articular el PNIS a la Reforma Rural Integral y, en particular, a los PDET en los territorios en los que coincidan.

c. Formular los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA-, con la participación del gobierno nacional, los gobiernos locales y las comunidades, partiendo desde el nivel veredal y que involucre a todos los habitantes de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, no solo a los cultivadores.

d. Poner en marcha un Plan de Atención Inmediata (PAI) una vez acordados los compromisos de sustitución y no resiembra, con el objetivo de garantizar el sustento y la seguridad alimentaria de las familias. Este Plan debe contemplar medidas para las familias, como la asistencia alimentaria inmediata, el establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores y proyectos de generación de ingresos de ciclo corto, opciones de empleo, y medidas comunitarias como acciones para la primera infancia y los adultos mayores, entre otras.

e. Acelerar los procesos de formalización del Punto 1 del Acuerdo para los cultivadores que se acojan al Programa y cumplan con las condiciones del mismo. Privilegiar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa, y privilegiar a su vez la erradicación manual, salvo que las circunstancias no lo permitan. Es decir, de conformidad con el Acuerdo la aspersión siempre será la última opción. La erradicación

forzosa se da si las comunidades manifiestan su decisión de no sustituir o incumplen con los compromisos adquiridos con el Programa.



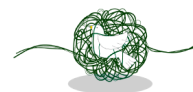
¿Qué propone el Gobierno?

a. En el PND se propone implementar la Política Integral de Lucha Contra las Drogas, concentrada en erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consumo y acción unificada. Esto se pretende lograr mediante los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) en las ZEII, en articulación con el Consejo Nacional de Seguridad.

b. Sobre las ZEII, y de acuerdo con la información entregada por la Consejería para la Seguridad, si bien se orientan bajo principios de integralidad y trabajo interagencial, se desconoce aún las estrategias específicas de seguridad que se implementarán y los ajustes que harán con respecto a lo que se venía haciendo en el marco del PNIS.

c. De acuerdo con lo aprobado en el PND, el Gobierno pretende erradicar de manera forzada, al menos, 145.906 hectáreas en el cuatrienio.

d. Continuar con la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), ahora a cargo de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Así, en el marco de los acuerdos de sustitución, el Gobierno pretende erradicar, mediante sustitución, al menos 17.000 hectáreas



en el cuatrienio.

e. Para el 2019, el Gobierno planteó una meta de 100.000 hectáreas erradicadas, el 80% mediante erradicación forzosa por parte de la Fuerza Pública. Lo que implica que, si se cumple la meta de sustitución voluntaria de 2019, ya se estaría cumpliendo la meta planteada en el PND para todo el cuatrienio.

f. En el último debate del PND, en Cámara, se ajustó el indicador que permite dar cuenta de las familias con proceso de sustitución finalizado frente a aquellas que cumplen con los acuerdos de sustitución. El Gobierno proponía pasar de 33.000 familias a 64.000 y lo que se aprobó es que el 100% de las familias que cumplen con los acuerdos sean atendidas y culminen su proceso de atención inmediata.

g. En el Congreso se propuso y aprobó un indicador adicional que no habían sido considerado por el Gobierno Nacional y es que los nuevos procesos de sustitución se culminen, lo que implica que el Gobierno no se quede únicamente con el cumplimiento a las familias que ya se habían acogido al programa, sino que plantee y ejecute una nueva propuesta sobre sustitución voluntaria y avanzar con las familias en estos 4 años.

h. En la Política de Defensa y Seguridad, el Gobierno contempla el uso de la aspersión aérea siempre y cuando se cumplan los estándares establecidos por la Corte

Constitucional. Adicionalmente, se propone el fortalecimiento de los Grupos Móviles de Erradicación Manual (GME).

i. El Gobierno Nacional ha insistido en hacer uso del glifosato en la aspersión aérea como una herramienta para hacerle frente a los cultivos ilícitos y así lo manifestó el Presidente Duque en la audiencia de la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-236 de 2017, que se llevó a cabo el 7 de marzo del presente año.

j. En la Política de Paz con Legalidad, el gobierno se compromete tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan generar un tratamiento penal diferencial para pequeños productores.



Avances

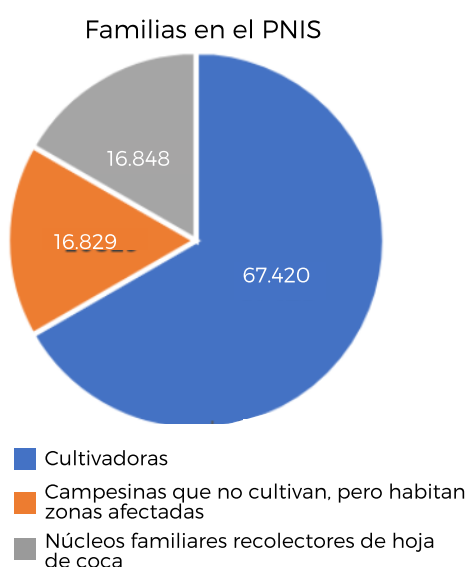
a. Según el último informe de SIMCI, que se hizo público el pasado 5 de agosto de 2019, en 2018 se presentó una reducción de 2.000 hectáreas con respecto a 2017, sin embargo sobre esta cifra es importante hacer dos claridades: el 62% de los lotes de coca siguen ubicados en los mismos sitios. Y del período que cubre este censo, el presidente Duque gobernó 4 meses, es decir que no es posible afirmar que los efectos de la disminución de las hectáreas de coca tengan una relación directa con las políticas de este gobierno.

b. En este año de gobierno se han invertido 448 mil millones de pesos en el PNIS.

SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

c. Se encuentran vinculadas 99.097 familias, de las cuales el 94% cumplió con la erradicación concertada, la última familia se vinculó el 14 de febrero de 2019.

d. El total de las 99.097 familias está compuesto así:



d. Existe un total de 31.106 familias vinculadas a acuerdos colectivos, pero con quienes no se ha concertado los acuerdos individuales de sustitución.

e. De las 99.097 familias:

- 61.958 familias (el 62%) han tenido asistencia alimentaria, pero con diferencias territoriales importantes, en casos como Norte de Santander solo el 26,6% han recibido esta asistencia.
- Solo 35.998 familias (el 36%) han tenido accesos a asistencia técnica.
- 32.679 familias (el 33%) han tenido accesos a programas de seguridad

alimentaria.

- 766 familias (el 0,7%) hacen parte de proyectos productivos en implementación.

f. Se cuenta con 13.351 familias suspendidas, concentradas en los municipios de Tumaco, Tarazá, Cartagena del Chaira y tres municipios de Putumayo. Las razones de la suspensión son problemas en el registro, irregularidades en la documentación e incumplimientos por parte de las familias. Con la información disponible, no es posible saber qué proporción corresponde a cada causa, ni tampoco, conocer si cada una de estas genera una consecuencia de suspensión diferenciada. Es decir, puede tener las mismas consecuencias incumplir que tener un error de digitación en un dato al momento de la inscripción.

g. De las 16.848 familias de recolectores vinculadas al programa, el Gobierno ha empleado a 1.751 recolectores, para adelantar obras de mejoramiento ambiental e infraestructura comunitaria, es decir un poco más del 10% de los vinculados.

h. Desde el inicio del programa de sustitución y hasta enero de 2019 se han erradicado de manera voluntaria un total de 29.393 hectáreas, y con erradicación asistida por parte de miembros de la fuerza pública y 5.374 hectáreas. Es decir que se han erradicado un total de 34.767 hectáreas de manera concertada desde que se está implementando el PNIS.



i. Los departamentos de Caquetá, Antioquia y Putumayo, son los que presentan mayores cifras de erradicación voluntaria, con 3.895, 4.302 y 9.219 hectáreas, respectivamente.

j. El Programa Formalizar para Sustituir se ha focalizado en 27 municipios de 13 departamentos, con 7.300 procesos de regularización de la propiedad en zonas vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos. A marzo de 2019, la ANT reporta que se han entregado 1.546 títulos de propiedad, 728 de ellos a mujeres. En el último trimestre se han entregado 109 títulos.



Alertas

a. El Gobierno Duque ha sido crítico de lo que se venía implementando en el marco del PNIS. Sin embargo, a la fecha, no es clara cuál es la propuesta de ajustes, ni se viene adelantando algún proceso de diálogo con las comunidades para proponer, de la mano de quienes están involucrados en el eslabón más débil, un nuevo programa que permita alcanzar el objetivo de superar el problema de los cultivos y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los territorios afectados.



En Sardinata, Norte de Santander, los representantes de las juntas de acción comunal le hicieron saber a los miembros de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes que las comunidades no quieren seguir viviendo de la coca, pero necesitan vías terciarias, puentes, electrificación y acueductos rurales. Archivo particular.

b. La única propuesta concreta de esta administración ha sido el retorno a las aspersiones con glifosato. Sin embargo, existen muchas dudas sobre la forma en que esto se va a dar. La Corte aclaró en el último auto de seguimiento a la sentencia T-236 de 2017, que lo que haga el gobierno debe cumplir con lo acordado en el Proceso de Paz, esto implica que la aspersión debe ser la última opción y en el marco del respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente y la salud. Con las metas planteadas tanto para 2019 como para el cuatrienio es evidente que el gobierno busca privilegiar la erradicación forzosa.

c. Las comunidades que se encuentran en el programa y aquellas que tienen acuerdos colectivos firmados, pero no individuales, han expresado grandes preocupaciones por el retorno de las aspersiones.

d. Se mantiene la lógica del gobierno anterior en cuanto a la relación entre erradicación forzosa y sustitución voluntaria. Es decir, lo que se plantea es una “repartición del territorio”, con metas independientes, que generan incentivos perversos, pues ambas herramientas buscan llegar a los territorios donde se concentran el mayor número de hectáreas. Esto ha generado serios problemas frente a las comunidades y no permite avanzar en la solución definitiva del problema.

e. La implementación del PNIS se quedó en una ejecución a medias del Plan de Atención Inmediata. Los avances en cuanto a las acciones de

este plan que permiten dar sostenibilidad a la ayuda inmediata y su articulación con medidas que lleven a la verdadera transformación de las condiciones que permiten la existencia de esto cultivos en los territorios, son mínimos o inexistentes:

- La asistencia técnica comenzó con 5 meses de retraso.
- El autosostenimiento con 10 meses de retraso.
- Los proyectos de ciclo corto empezaron con 16 meses de retraso.
- Solo el 1% de quienes suscribieron acuerdos tienen un proyecto productivo.
- Con la información disponible se puede afirmar que a la fecha no se ha formulado ningún plan integral para la sustitución.

f. No existe una estrategia para la articulación entre los PDET y el PNIS. La ausencia de los PISDA dificulta esta articulación y las respuestas dadas por el gobierno sobre este punto, son generales y vagas.

g. Aún está pendiente la presentación y aprobación del proyecto de ley para el tratamiento penal diferencial para cultivadores.

h. En total, la administración del presidente Duque necesitaría alrededor de \$2.7 billones para terminar de ejecutar el PNIS con las familias que hoy hacen parte del



Programa, este monto es lo similar a lo que cuesta implementar el PDET de Arauca o sur del Tolima en los 15 años que dura su implementación.

i. Los problemas de seguridad siguen afectando la implementación del PNIS, con presiones para abandonar el programa y volver a cultivar y con efectos sobre el proceso de verificación y sobre las acciones de erradicación.



Recomendaciones

a. Diseñar una estrategia para la articulación de los PATR con el PNIS, que no implique arrancar de cero el proceso participativo, pero que tampoco sea un ejercicio simple de cruce de proyectos en el marco de la hoja de ruta. El punto de partida pueden ser las pequeñas obras de infraestructura que se plantean en el acuerdo y su articulación con las PIC.

b. Plantear los procesos de erradicación forzosa y la sustitución voluntaria como dos componentes de una misma estrategia, en la que la coordinación no consista únicamente en compartir información en el Centro de Mando Unificado o a través de enlaces, sino que se planee, ejecute y haga seguimiento a las acciones que se implementen en cada territorio.

c. Garantizar la aplicación del Acuerdo de Paz y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia T-236 de 2017, de tal forma que la erradicación forzada sea la última opción y que el uso del glifosato, caso a caso, dependa de la autorización por

parte del Consejo Nacional de Estupefacientes al considerar la evidencia científica y técnica sobre los potenciales riesgos para la salud y al medio ambiente.

d. Dar trámite y aprobar en el Congreso de la República el proyecto sobre tratamiento penal diferencial.

e. Recogiendo la recomendación de la secretaria técnica del Componente Internacional de Verificación “Puede que a corto plazo la mejor opción sea hacer ajustes al PNIS y responder con prontitud a las exigencias de las poblaciones, mientras que se avanza en la construcción de un consenso social de largo alcance”.

f. Implementar las medidas contenidas en el Acuerdo frente a la producción y comercialización de drogas ilícitas, para garantizar la seguridad que permita el desarrollo del PNIS y los demás compromisos en materia de desarrollo rural y víctimas.

2. Programa de desminado



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Poner en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar.

b. Tanto FARC como el Gobierno, deberán contribuir con este propósito, que incluye el suministro de información.



¿Qué propone el Gobierno?

a. En el PND y la Política de Paz con Legalidad, el Gobierno propone la actualización de la Política Nacional de Acción integral contra Minas Antipersona (AICMA).

b. Concertar con consejos comunitarios o expresiones organizativas, la realización de acciones de desminado humanitario de Minas Antipersona (MAP), Municiones sin Explosionar (MUSE) en territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales afectados por estos artefactos.



Avances

a. En Colombia están acreditadas 10 organizaciones civiles de desminado humanitario.

b. En el primer semestre de 2019, se acreditaron un total de 442 personas, con el propósito de aumentar la capacidad de operadores de las organizaciones de desminado humanitario, acreditadas en el país.

c. Según el informe de la Consejería para la Estabilización, “se autorizó la entrega de 75 municipios libres de sospecha de contaminación de MAP/MUSE por parte de la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario (BRDEH). Se cuenta con 350 municipios libres de sospecha de MAP (176 municipios libres de reporte de a través de cualificación de información

en consejos de seguridad y 174 municipios libres de sospecha de minas a través de operaciones de desminado humanitario).”

d. Según información de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre agosto de 2018 y mayo de 2019 se destruyeron 1.349 artefactos en operaciones de desminado humanitario, presentándose una disminución del 20% con respecto al mismo periodo entre 2017 y 2018.



Alertas

a. Durante el año 2017 y los 7 primeros meses del 2018 se suspendieron 6 operaciones por razones de seguridad. A su vez, en 2019 se suspendieron 7 operaciones en dos departamentos: Meta y Cauca. Estos datos muestran el deterioro de las condiciones de seguridad en los territorios.

b. Humanicemos DH es una de las organizaciones civiles acreditadas para adelantar operaciones de desminado humanitario y cuenta con 115 personas en proceso de reincorporación. Es la organización estructurada por excombatientes de las FARC como parte de su proceso de reincorporación. Sin embargo, su operación está parada, pues la Oficina del Alto Comisionado para la Paz no ha definido quién debe certificar las zonas que esta organización puede empezar a intervenir.

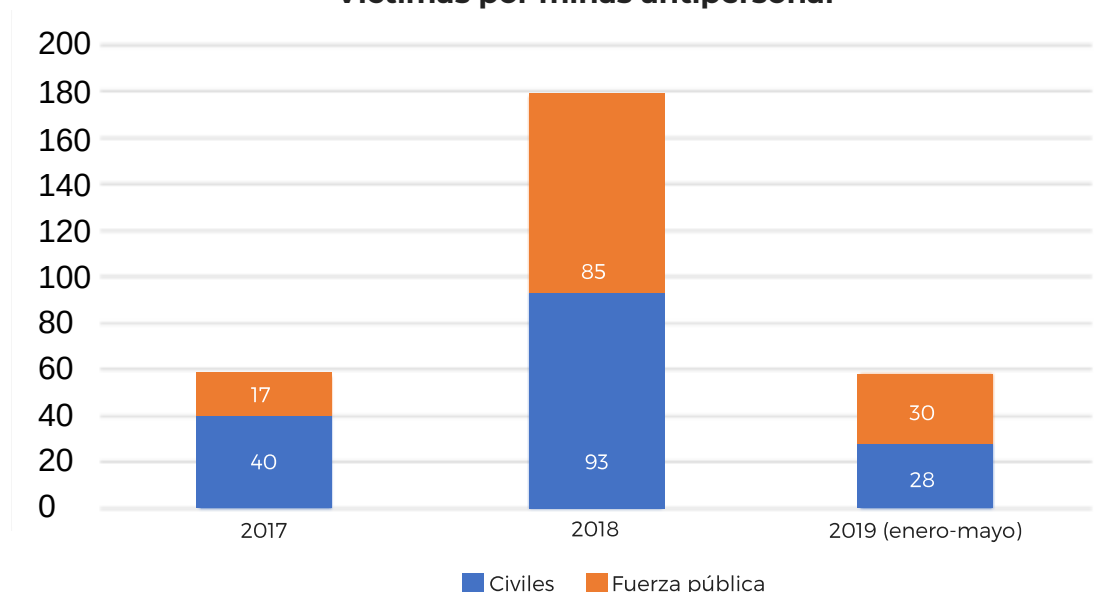
c. En el año 2017 se presentaron un



total 57 víctimas por minas antipersonal. Esta cifra en 2018 ascendió a 178 víctimas, 93 civiles y 85 de fuerza pública, mientras que entre enero y mayo de 2019, el total de

víctimas fue de 60. Llama la atención que las víctimas civiles, a diferencia de lo que se observaba históricamente, son superiores o muy similares a los casos de miembros de las fuerzas y Policía Nacional.

Víctimas por minas antipersonal



Recomendaciones

a. Destruir el proceso de acreditación de Humanicemos DH, con el propósito de avanzar en la reincorporación de estos excombatientes, así como en las medidas de reparación que su labor puede significar.

b. Actualizar la Política Nacional de Acción integral contra Minas Antipersonal (AICMA) comprendiendo el nuevo escenario de conflictividad territorial y garantizando la participación de las comunidades afectadas.

PUNTO 5

VÍCTIMAS Y JUSTICIA TRANSICIONAL



VÍCTIMAS Y JUSTICIA TRANSICIONAL

En el Acuerdo Final se estableció la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante el Sistema o SIVJRNR) con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto.

El Sistema está compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales que están interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, que se refieren a la contribución al esclarecimiento de la verdad y la reparación, al reconocimiento de responsabilidad, la dejación de armas y el compromiso de no volver a delinquir. El relacionamiento entre los componentes del Sistema permite garantizar su integralidad, bajo el entendido de que la satisfacción de los derechos de las víctimas no puede darse de manera aislada y mediante un único mecanismo, sino que se requieren distintas medidas que estén articuladas.

Los componentes del SIVJRNR son la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y las medidas de Reparación en el Fin del

Conflicto (que complementan el programa de reparación administrativa de la ley 1448 de 2011).

La satisfacción de los derechos de las víctimas y la rendición de cuentas por parte de quienes cometieron violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario depende de la adecuada implementación del Sistema. A su vez, esos dos objetivos son fundamentales para consolidar la transición y garantizar la no repetición.

1. Reparaciones y restitución



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

La satisfacción de los derechos de las víctimas y la rendición de cuentas por parte de quienes cometieron violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario depende de la adecuada implementación del Sistema. A su vez, esos dos objetivos son fundamentales para consolidar la transición y garantizar la no repetición. En ese entendido, lo que debe cumplirse en materia de reparación respecto al Acuerdo son los siguientes aspectos:

- a. Realizar actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad.
- b. Llevar a cabo acciones concretas de contribución a la reparación.
- c. Garantizar el enfoque reparador de los PDET.



d. Fortalecer la reparación colectiva con enfoque territorial incluyendo medidas materiales y simbólicas dirigidas a atender el daño; medidas de convivencia y reconciliación; articulación de los planes de reparación colectiva con los PDET; elaborar planes de acción de reparación colectiva de manera participativa; crear mecanismos de participación de las víctimas y sus organizaciones; y medidas de contribución a la reparación por parte de quienes cometieron daños.

e. Fortalecer los planes nacionales de reparación colectiva.

f. Ampliar la cobertura pública y el despliegue territorial y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo al daño sufrido y teniendo en cuenta los enfoques diferencial y de género.

g. Poner en marcha procesos de retornos de personas desplazadas y víctimas en el exterior.

h. Fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras.

i. Adecuar y fortalecer, con participación, la política de atención y reparación integral a víctimas.



El 18 de abril de 2004, según datos aportados por el Centro de Memoria Histórica, 40 hombres de las AUC asesinaron a 12 personas y forzaron el desplazamiento de más de 600 indígenas de Bahía Portete, en La Guajira. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad de Víctimas, emitió una resolución de reparación colectiva a esta comunidad wayúu el 27 de julio de 2018. Foto tomada de la página web de la Unidad de Víctimas, "Pescadores Wayuu en Bahía Portete".



¿Qué propone el Gobierno?

a. Si bien el Gobierno propone una visión que busca agilizar algunas medidas de la política de reparación y fortalecer algunos aspectos, como superar la visión asistencialista enfocada en las medidas de atención humanitaria, respecto a lo propuesto en el Acuerdo, no incluye acciones concretas para cumplirlo. La visión del Acuerdo en materia de reparación parte de lo construido con la implementación de la Ley 1448, pero dando un especial énfasis a la reparación colectiva, la articulación con los PDET, la agilización de la restitución de tierras y los retornos y reubicaciones, y la adecuación de la política de atención y reparación. La visión de la reparación colectiva, conforme al PND, sigue aproximándose a esta modalidad de reparación desde la visión de los sujetos colectivos ya incluidos en el RUV (598), más no en una visión de la dimensión colectiva desde los territorios.

b. En el PND no es claro que se busque dar un enfoque reparador a los PDET, más allá de evidenciar los traslapes entre las medidas de los planes de reparación colectiva y aquellas incluidas en los PATR. La visión de enfoque reparador de los PDET difiere de un simple cruce de medidas y le apuesta a una visión reparadora que

tenga en cuenta las particularidades de los territorios y de las victimizaciones sufridas, es decir, dar cuenta del enfoque territorial tanto de la victimización, como de las medidas de reparación.

c. En el PND, el Gobierno reduce la meta de reparación administrativa respecto a la del gobierno anterior¹ que evidencia una falta de impulso a la política de reparación, contrario a la narrativa del de las bases del PND y a lo afirmado por el Presidente Duque respecto al compromiso de su gobierno con las víctimas. En el gobierno Santos, la meta de indemnizaciones era de 920.000 con una línea base de 195.942, mientras que en el gobierno actual la meta es de 1'427.777, con una línea base de 917.481. Es decir, el Gobierno anterior buscó otorgar 724.058 indemnizaciones, mientras que el gobierno actual pretende entregar 510.296. Sumado a lo anterior, hay que resaltar que la visión del gobierno únicamente tiene en cuenta una medida, la indemnización, que no corresponde a la idea de reparación integral que contiene la Ley 1448 de 2011.

d. En la versión inicial del PND, únicamente estaban incluidos los siguientes indicadores respecto a la restitución de tierras: “Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras” y “Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de

1. Es importante precisar que para este gobierno el indicador de “Víctimas Reparadas Administrativamente”, se refiere a número de indemnizaciones administrativas, mientras que en el gobierno anterior había un indicador para indemnizaciones administrativas (Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio) y otro para reparación administrativa (Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio); es decir, la comparación debe hacerse respecto al indicador que incluye las indemnizaciones.

restitución de tierras”. A raíz de las discusiones en el Congreso se incluyó el indicador: “Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces”. Esta inclusión es fundamental, pues permite dar cuenta de la fase administrativa de los procesos de restitución.

e. En el Registro Único de Víctimas están inscritas 8.839.143 personas y son sujetos de reparación y/o atención 7.155.469 personas. Desde la puesta en marcha de la política de reparación de víctimas, el país ha avanzado en la reparación de 898.540 personas², poco más del 12% del universo total. Esto implica que para 2021, cuando termina la vigencia de la Ley, será imposible haber logrado repararlas. Al ritmo al que vamos nos tomaría más de 62 años terminar el proceso de reparación. Por esto, es necesario adecuar la política para hacerla sostenible y ejecutable. El gobierno en el PND señala lo siguiente “para el 2020 el Gobierno nacional, a través del MinHacienda, el DNP y Prosperidad Social presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización, que se someterá al debate correspondiente”; no obstante, hay que tener en cuenta que en virtud de lo acordado, el proceso de adecuación debe ser participativo y, en ese sentido, el gobierno debe tener en cuenta que

en 2017 se avanzó con el proceso participativo para la adecuación de la política de reparación previsto en el Acuerdo.

f. Dentro del PND se prevé avanzar con el cumplimiento de la iniciativas de memoria previstas en el Acuerdo, en concreto con el Museo de Memoria Histórica y el Archivo de Derechos Humanos.



Avances

a. De agosto de 2018 a junio de 2019, el gobierno ha otorgado 45.091 indemnizaciones. Por su parte, el promedio anual del gobierno Santos era de 103.792 indemnizaciones.

b. En materia de restitución de tierras, de acuerdo a la Unidad de Restitución de Tierras, durante el Gobierno Duque se han recibido 5.897 solicitudes para inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Del total de solicitudes recibidas (incluso antes del 7 de agosto de 2018), 10.318 solicitudes han sido resueltas, de estas, 2.891 fueron inscritas y 7.427 no inscritas. En materia de sentencias, se han resuelto 1.637 solicitudes desde agosto 7 de 2018 -de las cuales 1.633 corresponden a la ruta de la Ley 1448 y 4 corresponden a la



2. El indicador del PND 2014-2018 era “número de víctimas reparadas administrativamente”. El indicador, de acuerdo a la ficha técnica, “permite medir la cantidad de víctimas que han recibido al menos dos de las siguientes medidas de reparación administrativa: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.”
3. Estas cifras incluyen reparaciones administrativas y judiciales.

ruta étnica-.

Por su parte, para el mismo periodo del año anterior (agosto de 2017 a julio de 2018) en el gobierno Santos se tramitaron 12.407 solicitudes de inscripción en el RTDAF; 2.778 solicitudes fueron inscritas, 10.088 no fueron inscritas, y 12.888 se encontraban en trámite administrativo.

c. Los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad se realizaron hasta 2016. Se llevaron a cabo los siguientes:

- Por parte de las FARC: masacre de Bojayá (6 de diciembre de 2015), masacre de la Chinita (23 de septiembre de 2016); y secuestro y homicidio de los diputados del Valle (4 de diciembre de 2016).
- Por parte del Gobierno: homicidios de miembros de la Unión Patriótica (UP) (15 de septiembre de 2016).

Al respecto hay que señalar que el compromiso, tanto para el gobierno como para las FARC, se mantiene pues no depende de las actuaciones de los demás órganos del Sistema Integral.



Pastor Alape, en representación de la guerrilla de las FARC, acudió a Bojayá para pedir perdón a la comunidad. Foto tomada de El País España.



El expresidente Juan Manuel Santos reconoció la responsabilidad del Estado frente al genocidio de la Unión Patriótica ante la presidenta de dicha colectividad, Aida Avella. Foto tomada de la página de Presidencia.

d. Mediante el decreto 903 de 2017 (reglamentado por el decreto 1394 de 2017) el gobierno dispuso de algunas medidas para llevar a cabo el inventario de bienes de las FARC a ser utilizados para la contribución a la reparación material de las víctimas. De acuerdo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), las FARC entregaron bienes que ascienden a \$967.276.286.166 millones de pesos; no obstante, no todos los bienes están bajo su administración (por ejemplo fueron reportados por las FARC la contribución a obras como carreteras) y algunos bienes ya no estaban bajo control de esa organización al momento de reportarlos. Los bienes no entregados por las FARC son objeto de la justicia ordinaria y, sobre ellos, opera la extinción de dominio y pueden ser dirigidos al Fondo para la Reparación de las Víctimas. En comparación, en el proceso de Justicia y Paz se han investigado 6395 bienes de los miembros de los grupos de autodefensas⁴; El valor de esos bienes asciende a \$100000 millones de pesos, aproximadamente, sin embargo, la tercera parte de ellos no tienen vocación reparadora por diversas razones⁵.



Alertas

a. Se redujo en 56.5% el ritmo de indemnizaciones durante el primer año del gobierno Duque.

b. Debe ponerse en marcha con prontitud un proceso abierto para la adecuación de la política de atención y reparación a las víctimas.

c. Retomar la realización de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad por parte de los actores del conflicto, con el fin de contribuir con la satisfacción de los derechos de las víctimas.

d. A la fecha se tienen 25.383 solicitudes en zonas no habilitadas por condiciones de seguridad. La restitución hace parte de los derechos de las víctimas, por tanto, el Estado, a través de la Fuerza Pública, debe garantizar las condiciones para satisfacer el derecho de las víctimas a la restitución.



Recomendaciones

Tener en cuenta los insumos del Amplio Proceso Participativo llevado a cabo en 2017 e incluir como ejes: la prórroga de la ley; agilizar la implementación de la política; y la sostenibilidad de la implementación de las medidas de reparación integral.

2. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Poner en marcha la Jurisdicción Especial para la Paz con el fin de



4. Contraloría General de la República. Análisis sobre los resultados y costos de la ley de justicia y paz. 2017 <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/An%C3%A1lisis+sobre+los+resultados+y+costos+de+la+Ley+de+Justicia+y+Paz/dcce2907-f669-42b8-8857-7e14750cc467?version=1.0>

5. Uno de cada tres bienes entregados por ex-Auc no sirve para reparación. Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11992978>

investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos durante el conflicto armado, y contribuir así a la satisfacción del derecho de las víctimas a la justicia.

b. Crear los instrumentos normativos necesarios para garantizar el funcionamiento de la JEP.

c. Destinar los recursos para permitir el funcionamiento de la JEP.



Avances

a. El gobierno de Juan Manuel Santos expidió y tramitó ante el Congreso las normas necesarias para la creación del Sistema Integral, a saber: el Acto Legislativo 01 de 2017; los Decretos Ley 588 y 589 de 2017 (Comisión de la Verdad y Unidad de Búsqueda, respectivamente); Decreto 587 de 2017 (Comité de Escogencia); y la ley 1922 de 2018 (ley de procedimiento de la JEP). El Gobierno del Presidente Iván Duque, luego de la discusión sobre objeciones al proyecto de ley, sancionó la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la JEP).

b. Respecto a las asignaciones presupuestales, ese aspecto fue desarrollado en el capítulo correspondiente. Sin embargo, es preocupante que el Gobierno mediante el Plan Nacional de Desarrollo quiera debilitar a la JEP al otorgarle autonomía administrativa y presupuestal a la Unidad

de Investigación y Acusación; contrario a ofrecer mejores condiciones a esta entidad, esa medida pone a las salas de justicia y al Tribunal para la Paz a competir por recursos con la Unidad de Investigación, en desmedro de la unidad funcional e institucional necesaria para su funcionamiento adecuado.

c. No obstante, en tanto el funcionamiento de la JEP no está a cargo del ejecutivo, es importante dar cuenta de los avances de este órgano.

Al 22 de julio de 2019, se reporta la siguiente información:

- Actas de compromiso firmadas:
 - FARC: 9.706
 - Fuerza Pública: 2.121
 - Agentes del Estado (diferentes a Fuerza Pública): 54
 - Protesta social: 12
 - Total personas en la JEP con acta: 11.893
- La JEP ha recibido 165 informes de organizaciones de víctimas, entidades del Estado (FGN, CGR, CNMH), otras organizaciones de la sociedad civil, de la secretaría ejecutiva.
- Casos abiertos⁶ teniendo en cuenta los criterios de priorización definidos para la Sala de Reconocimiento:
 - **Caso 001:** Retenciones ilegales por parte de las FARC-EP de 1993 a 2012
Excombatientes implicados: 4.132
Víctimas: 8.163

Salvo, Hernán Darío Velásquez, alias “El Paísa” y Luciano Marín, alias “Iván Márquez, todos los miembros de las FARC vinculados al caso 001 cuentan con representación y han presentado informe de condicionalidad.

- Caso 002: Situación de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño) entre 1990 y 2016.

Víctimas identificadas con nombre y apellido: 1.259

Implicados Excombatientes FARC-EP: 114

Implicados Integrantes de la fuerza pública: 53 Personas

- Caso 003: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.

Comparecientes implicados: 1.750

Víctimas: 2.100

- Caso 004: Situación humanitaria de los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba (Antioquia) y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (Chocó) entre 1986 y 2016.

Implicados: 174 (vinculados a 221

víctimas, aproximadamente)

Víctimas: 787.000

- Caso 005: Situación territorial del Norte del Cauca en los municipios

de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribío y Caldono, que incluye los hechos presuntamente cometidos por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública entre 1993 y 2016.

Víctimas de desplazamiento forzado: 76.873

- Caso 006⁷: Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado.

Víctimas: 6.613

- Caso 007⁸: Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

Víctimas: 6.230

- Diligencias realizadas:
 - 40 audiencias en los casos 001, 002 y 003.
- Aplicación de la no extradición:
 - Solicitudes: 61
 - Rechazadas: 44
 - En conocimiento: 6
 - En decisión sobre si se deciden o no: 10
- Otras actuaciones:
 - La JEP abrió incidente de incumplimiento con el fin de verificar si procede la pérdida del



7. Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas. Auto 027 de 2019. Avocar conocimiento del Caso No. 06, a partir del Informe No. 3 presentado por la Fiscalía General de la Nación, denominado “Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado”; del Informe de la Corporación Reiniciar “¡Venga esa mano, país! Memoria viva de una vergüenza nacional”, y del Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica “Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984- 2002”. 26 de febrero de 2019.

8. Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas. Auto 029 de 2019. Se avoca conocimiento del Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado como un caso priorizado por la Sala. Caso No. 007. Marzo 01 de 2019.

tratamiento penal especial de Hernán Darío Velásquez, alias “El Paísa”; Luciano Marín, alias “Iván Márquez”; José Manuel Sierra, alias “Aldinever”; Henry Castellanos, alias

“Romaña”; y de Seuxis Paucias, alias “Jesús Santrich”.

- La JEP solicitó medidas cautelares sobre el archivo del Departamento Administrativo de Seguridad-DAS.



El pasado 30 de junio, la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de la JEP ordenó abrir incidente de cumplimiento del régimen de condicionalidad a Seuxis Paucias Hernández Solarte, alias Jesús Santrich. Foto tomada de amazoniaypaz.com.



Alertas

- Es importante avanzar con prontitud en el mecanismo de monitoreo y verificación de las sanciones propias y en el mecanismo para el cumplimiento de la restricción efectiva de la libertad en los términos del Acuerdo de Paz. Para ello, se requiere el apoyo del gobierno nacional. En particular, es importante señalar que resulta preocupante que en el mandato de la Segunda Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas no quedó incluido el componente de acompañar la verificación de las sanciones de la JEP, conforme al numeral 53-d del punto 5 del Acuerdo Final.

- Con el fin de aportar mayor legitimidad a la JEP es importante

fortalecer el seguimiento a las personas beneficiarias de la libertad condicionada, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones del Sistema y, sobre todo, evitar la reincidencia. Considerando la cantidad de beneficiarios, es importante diseñar un mecanismo de apoyo que le facilite a la JEP esa tarea.

- Considerando que la JEP ha recibido un gran número de informes de la sociedad civil, de entidades del Estado y expedientes judiciales de otras corporaciones, es importante fortalecer los mecanismos de análisis y procesamiento de información con el fin de agilizar las funciones de la JEP y poder lograr con prontitud las primeras resoluciones de conclusiones.

- Fortalecer los mecanismos de protección de víctimas y de los

comparecientes con el fin de garantizar su participación en la JEP.

- A pesar del avance de varios casos, es importante que en reconocimiento del impacto diferenciado del conflicto sobre las mujeres y en desarrollo del mandato del enfoque de género del Acuerdo se dé apertura al caso sobre violencia sexual.

3. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Poner en marcha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, con el fin de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron en

el conflicto; y contribuir a la convivencia pacífica en los territorios.

b. El gobierno debe garantizar la financiación oportuna de todo el funcionamiento de la Comisión; adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la contribución de entidades del Estado a la Comisión; asegurar la protección de las víctimas; y promover la participación de quienes causaron daños durante el conflicto armado.

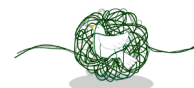


¿Qué propone el Gobierno?

a. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno reconoció a la CEV como una institución autónoma que deberá permitir, en la medida de lo posible, incorporar los hallazgos, análisis y archivos del Centro Nacional de Memoria Histórica.



La Comisión está integrada por once personas, que actúan como un cuerpo colegiado. Iniciaron su trabajo en agosto de 2018 Foto tomada de Semana. Autor: Daniel Reina.





Avances

a. En primer lugar, la instalación de la Comisión de la Verdad se llevó a cabo el 29 de noviembre de 2018, reuniendo a más de 2.000 personas e iniciando la fase de escucha y sistematización de la Comisión (que se desarrolla en catorce meses). El presidente Duque no asistió al evento, aunque sí lo hizo el Consejero para la Estabilización y la Consolidación.

b. Frente a sus logros de gestión misional, el Informe de Gestión de la CEV (julio de 2019) señala como avances a 31 de mayo de 2019: (i) la creación de una metodología de trabajo de investigación para el Informe Final, con participación de la ciudadanía y consulta previa a pueblos étnicos; (ii) la presencia territorial de la Comisión con la instalación de Casas de la Verdad, un balance local inicial o “Mapa de Vientos” (hasta ahora, 9 de 12) para abordar las particularidades de cada territorio, y encuentros regionales para garantizar la participación y los enfoques diferenciales; (iii) la construcción de rutas territoriales de investigación para identificar núcleos temáticos definidos para el Esclarecimiento de la Verdad; (iv) asesoría técnica para los procesos de No Repetición en distintas líneas de trabajo y los Diálogos para la No Repetición -el primero de ellos realizado el pasado 11 de junio-; (v) La organización de un espacio de consulta previa entre noviembre y diciembre de 2018.

c. De acuerdo al mencionado Informe, la CEV ha instalado en sus primeros meses de funcionamiento 19 de las 22 oficinas en los territorios (Casas de la Verdad), ubicadas en: Villavicencio, Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José de Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Quibdó, Florencia, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís y Buenaventura. Además, se dispuso una oficina en la Sede Nacional para atender las víctimas en el exilio.

d. El Secretario General de la CEV precisó que actualmente la Comisión tiene autorizada una planta de personal de menos del 50% de las personas requeridas para desarrollar sus tareas. Sin embargo, estableció que para el próximo año “se tiene certeza de que el Gobierno Nacional garantizará el poblamiento progresivo de la planta”⁹, de manera que en Agosto de 2020, la planta sea el 100% de la requerida.

e. Frente a la articulación que reporta la Comisión de la Verdad con el SIVJRNR, el último informe de gestión reportó los avances frente a las dos rutas de trabajo de las entidades del Sistema, referentes a la seguridad de las víctimas y la legitimidad del mismo. Se habla de acciones conjuntas como la consulta previa con comunidades étnicas; la recepción de informes de víctimas y de derechos humanos conjuntamente; la presencia territorial coordinada entre la Comisión y la UBPD; el desarrollo de acciones relacionadas con la transversalidad del enfoque de género,

9. Evento de rendición de cuentas Así Avanzamos. 25 de julio de 2019.

niñez y étnico; protocolos de acceso a los archivos de la JEP; y acciones de garantía a los derechos de las víctimas en el exilio.



Alertas

- a. En vista de que el mandato de la CEV es de únicamente tres años, hay que avanzar rápidamente en el cumplimiento del mandato. Esto demanda del gobierno garantizar las condiciones para que la CEV pueda desempeñar sus funciones, incluido recursos, acceso a archivos oficiales, entre otras medidas.
- b. La CEV debe poder acceder de manera expedita y sin trabas a la información de las entidades del orden nacional.
- c. La estrategia de la CEV hacia la ciudadanía debe ser más contundente, tanto frente a la participación de las

víctimas y otros sectores de la sociedad en los espacios creados por la comisión, como en las acciones de pedagogía.

d. Consolidar el enfoque territorial.

e. Enfocarse en el mandato de promoción del reconocimiento de responsabilidad colectiva.

4. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

- a. Poner en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- b. Llevar a cabo un proceso especial de aporte y recolección de información



Según cifras entregadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica, 126.000 personas que fueron víctimas de secuestro, reclutamiento y desaparición forzada en Colombia. Foto tomada de El Espectador. Autor: Mauricio Alvarado.



estrictamente humanitario entre el Gobierno, las FARC-EP, las organizaciones de víctimas y la coordinación del CICR, para continuar la búsqueda y recopilación de información de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sobre las que no se tenga información sobre su paradero. Para este proceso, el Instituto de Medicina Legal contribuirá en el desenvolvimiento de los procedimientos de recopilación de información.

c. De acuerdo con su visión, a 2022, la UBPD habrá construido e implementado metodologías de búsqueda humanitaria y extrajudicial de personas desaparecidas que contribuyen a la dignificación de las víctimas.



¿Qué propone el Gobierno?

a. De acuerdo al Decreto Ley 589 de 2017, la UBPD es una entidad de naturaleza especial, orden nacional y del sector Justicia. Sin embargo, durante este año de Gobierno no ha habido pronunciamientos por parte de esta cartera para fortalecer el funcionamiento de la Unidad.

b. Aplicar en 25000 casos un instrumento piloto para la identificación de cuerpos sometidos a necropsia médico-legal.

c. El Universo estimado varía según la fuente. El Instituto Nacional de Medicina Legal tiene información de

142.653 personas desaparecidas desde 1950, de las cuales 97176 continúan desaparecidas. De acuerdo a la Unidad para las Víctimas, hay registro de 171150 víctimas de desaparición forzada. El Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH registra 83036 registros de personas desaparecidas forzosamente; 38357 casos de secuestro (de los cuales 333 fueron registradas como personas desaparecidas); y hay 17895 registros de reclutamiento de menores.



Avances

a. Aplicación de instrumento piloto en Nariño y Norte de Santander para la identificación de cuerpos sometidos a necropsia médico-legal por el Instituto Nacional de Medicina Legal.

b. La UBPD está trabajando en 261 solicitudes individuales de búsqueda y en 463 acciones humanitarias que implican búsquedas colectivas.

c. La UBPD concertó un protocolo de relacionamiento con los pueblos indígenas que incluye: coordinación para la creación de estrategias pedagógica, establecer el número de personas indígenas desaparecidas, crear un órgano de interlocución con el movimiento indígena, y establecer metodologías para la búsqueda de personas indígenas.

d. El Proceso Especial de aporte y recolección de información estrictamente humanitaria mencionado en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo inició en agosto de 2017 con el apoyo de la

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la Consejería Presidencial para los DD.HH. Se realizaron capacitaciones en diferentes ciudades a los delegados de FARC por medio de un formato único de recolección, el cual fue realizado por el CICR en colaboración con el Instituto Nacional de Medicina Legal y otras organizaciones especializadas. La OACP informó que este proceso logró documentar 406 casos. El proceso culminó en el 2018 con la realización de un Informe Final que daba cuenta del trabajo realizado por las instituciones delegadas y algunas recomendaciones a la UBPD. La UBPD mediante el proyecto “Contribución al enfoque territorial y al carácter humanitario de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” busca darle continuidad al proceso especial de recolección de información con las Farc.

e. La UBPD diseñó y puso en marcha

en 2018 dos instrumentos para la recolección de información respecto a las personas dadas por desaparecidas.



Alertas

a. Luego de un año de funcionamiento¹⁰ no hay claridad sobre el plan para cumplir funciones fundamentales de la UBPD para avanzar en sus objetivos misionales; a saber, no se conoce el plan de trabajo y metas para establecer el universo de personas desaparecidas (considerando las discrepancias en las fuentes de información); diseñar el Plan Nacional y los Planes Regionales para la búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas; y elaborar e implementar un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas.

b. La cabeza del sector justicia no incluye dentro de su visión y estrategias el trabajo de la UBPD.



10. Si bien los decretos de creación son de mayo de 2017, el último decreto sobre la planta de personal de la UBPD que permite su funcionamiento es del 2 de agosto de 2018.

PUNTO 6

VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y ENFOQUES ÉTNICO Y DE GÉNERO



VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y ENFOQUES ÉTNICO Y DE GÉNERO

El Punto 6 del Acuerdo Final tiene como objetivo constituir un sistema de incentivos, herramientas de seguimiento, acompañamiento, verificación y refrendación, con el fin de garantizar la implementación y dar solución a los problemas que surjan durante la misma

Esta estructura está compuesta por la creación del Plan Marco de Implementación, que asegura una guía de planificación de objetivos, metas e indicadores necesarios para la implementación de todos los acuerdos. También incluye un cronograma de priorización de las acciones a realizar, tanto en materia normativa, como en los territorios. Además, se creó el componente internacional de

acompañamiento y verificación, donde se exhorta a distintas organizaciones, países y organismos internacionales a que acompañen los esfuerzos en temas específicos, tal como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Por último, se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, el Acuerdo del Punto 6 contempla enfoques transversales como el Capítulo étnico, que asegura la protección de los principios de libre determinación, autonomía y gobierno propio de los pueblos, y el enfoque de género, que garantiza la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.



Integrantes del Gobierno, de FARC y del Mecanismo de Monitoreo de Verificación de la Misión de Observación de Naciones Unidas en una de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en Caquetá, el 21 de enero de 2017. Foto Tomada de Twitter @MisionONUCol.



1. Componente Internacional de Verificación



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

a. Creación de un mecanismo de verificación de los acuerdos que tendrá un componente internacional y cuyo propósito será comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos. Este mecanismo debe estar integrado por dos notables, uno elegido por parte del Gobierno Nacional y otro por parte de las FARC-EP. Estos deben realizar pronunciamientos e informes públicos sobre los avances que se registren en la implementación de todos los acuerdos y contribuirán a la solución de controversias, cuando estas se presenten en el proceso de implementación. Además, debe tener una secretaría técnica que recolecte, analice y prepare la información para los pronunciamientos de los notables, y recibirá apoyo técnico del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Todos los informes, matrices y productos generados por el Instituto Kroc, tendrán como destinatario el Componente Internacional de Verificación y la CSIVI.

Creación de la Misión política de verificación de las Naciones Unidas que debe asegurar la implementación de lo pactado en materia de reincorporación y garantías de seguridad.



¿Qué propone el Gobierno?

a. En julio de 2019 el Gobierno solicitó la extensión de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia por un año más. Según el Presidente Duque “la supervisión internacional es muy importante para ayudarnos a nosotros al ejercicio de la legalidad y en permitir que la base guerrillera haga una transición de desmovilización, desarme y reinserción que sea exitosa, y con su apoyo para identificar que no haya repetición y que nos ayuden a tener las alertas tempranas sobre cualquier incumplimiento en esa materia”.

b. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no se hace mención sobre el componente internacional de verificación de la implementación del Acuerdo Final.



Avances

a. El 23 de marzo de 2017 se designaron como Notables del Componente Internacional de Verificación al ex presidente español Felipe González y al ex presidente uruguayo José (Pepe) Mujica. Además, la Secretaría Técnica quedó conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

b. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas extendió su mandato el 26 de septiembre de 2017, inmediatamente después de finalizada su verificación de cese al fuego y dejación de armas. La Misión de Verificación se encarga de verificar el proceso de reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva y de los programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, entre otros temas. Al finalizar el año del mandato, se aprobó, en septiembre de 2018, la extensión de la Misión por un año más. Y finalmente, en julio de 2019, por un año adicional.

c. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas ha emitido informes trimestrales sobre los principales acontecimientos del período, el avance de la implementación, las garantías de seguridad, la reincorporación y las garantías jurídicas, además del avance en la implementación del enfoque de género y de cuestiones étnicas.

d. El Instituto Kroc ha emitido tres informes sobre el avance en la implementación de los compromisos del Acuerdo, el primero en noviembre de 2017, el segundo en agosto de 2018 y el tercero en abril de 2019, así como un informe especial sobre el enfoque de género. Estos informes presentan el nivel de implementación de los seis puntos del Acuerdo.

e. Se han presentado seis informes de

verificación de la implementación del Acuerdo de Paz, así como tres informes especiales sobre el enfoque de género. Estos son elaborados por la Secretaría Técnica del Comité de Verificación Internacional, que integran el CINEP y el CERAC.



Alertas

a. La figura de los Notables como un mecanismo para resolver controversias y hacer observaciones sobre los avances en la implementación ha perdido relevancia.

b. Según el CINEP y el CERAC¹, en diciembre de 2018 fue anunciada la continuidad de la CSIVI, pero no se ha hecho oficial una decisión sobre la continuidad del componente de verificación internacional ni se han acordado modificaciones en relación con su funcionamiento.

c. Tal como se mencionó en el capítulo del punto 5, resulta preocupante que en el mandato de la Segunda Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas no quedó incluido el componente de monitoreo y verificación de las sanciones de la JEP, conforme al numeral 53-d del punto 5 del Acuerdo Final.

d. El nivel de generalidad de los informes del Instituto Kroc y la ausencia de estrategias de comunicación y difusión, así como las demoras en la puesta en marcha por parte del Gobierno del Sistema Integrado



1. CERAC y CINEP. Junio de 2019. Sexto Informe. Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales.

de Información para el Posconflicto (SIPO), han dificultado el acceso de la población general a datos confiables sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo.



Recomendaciones

- Que la CSIVI programe reuniones con las demás instancias de acompañamiento internacional para su reactivación e impulso.
- Prorrogar el mandato del Instituto Kroc, del CINEP y el CERAC como verificadores internacionales, realizando los ajustes metodológicos que se requieran para responder al momento en el que se encuentra la implementación del Acuerdo. Además, se debe considerar la elaboración de informes territoriales y temáticos de la implementación, que profundicen sobre aspectos y territorios claves en el proceso de

construcción de paz. También se recomienda aumentar la periodicidad de los informes y el desarrollo de estrategias de comunicación y difusión.

- Poner en marcha lo antes posible el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) en cabeza del DNP. La construcción de estos indicadores debería ser paralela al proceso que se adelanta con los indicadores incluidos en SINERGIA, y garantizando la obligatoriedad del reporte periódico por parte de las entidades.

2. Capítulo étnico



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

En el Acuerdo se encuentran 134 medidas étnicas, que cuentan con indicadores o metas, distribuidas de la siguiente forma²:

Punto del Acuerdo Final	Cantidad de medidas
Reforma Rural Integral	36
Participación Política	29
Fin del Conflicto	12
Solución al problema de drogas ilícitas	26
Acuerdo sobre las Víctimas	17
Implementación, verificación y refrendación	14

2. Conteo realizado por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Marzo de 2019. Informe. Cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz.



¿Qué propone el Gobierno?

a. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- Según el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: “se desarrollará el enfoque étnico del Modelo de Inclusión Laboral del Servicio Público de Empleo”.
- Según el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: “en concordancia con el Pacto por la Construcción de Paz, en el Departamento Nacional de Planeación se creará un área cuya misión será trabajar los temas asociados a construcción de paz, asuntos étnicos y diálogo social”.
- Adicionalmente el Gobierno ha señalado que “diseñará un programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”.



Avances

a. Creación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos - IEANPE- en el 2017.

b. Creación de la Comisión Étnica de la JEP creada en el 2018 mediante el Reglamento General de la JEP.

c. La Unidad de Personas Dadas por

Desaparecidas cuenta con una ruta de coordinación con las autoridades de los pueblos étnicos.

d. Tierras:

- Se creó una subcuenta de tierras para dotación exclusiva a comunidades indígenas en el Fondo Nacional de Tierras.
- 122.442 familias étnicas se encuentran adelantando procesos de restitución y/o protección preventiva sobre sus territorios colectivos, de las cuales 67.209 se encuentran ubicadas en los 170 municipios PDET. Se han adelantado gestiones en favor de 41.165 familias étnicas durante el Gobierno del Presidente Duque³.
- A la fecha se han proferido 17 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos por los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras, que han ordenado la protección sobre 214.223 hectáreas en beneficio de 9.292 familias pertenecientes a comunidades étnicas. De estos fallos, 12 han sido concedidos por jueces y Magistrados con competencia territorial sobre los 170 municipios PDET, representando un 71 % sobre la totalidad de las sentencias y otorgando la protección a 4.256 familias sobre 146.772 hectáreas. De las 17 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 4 fueron falladas durante el Gobierno del Presidente Duque⁴.



3. Unidad de Restitución de Tierras.

4. Unidad de Restitución de Tierras.

VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y ENFOQUES ÉTNICO Y DE GÉNERO

- El decreto 893 de 2017 estableció el Mecanismo Especial de Consulta-MEC, como garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento del PATR y para la implementación de los PDET en las 16 subregiones.

e. Se creó por parte de la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal del Plan de intervención de desminado con enfoque diferencial que prioriza los territorios colectivos de grupos étnicos.

f. Según el Instituto Kroc , para abril de 2019, solo el 4% de las disposiciones con enfoque étnico presentaban una implementación completa, 9% una implementación intermedia, 41% una implementación mínima, y 46 % no habían iniciado su ejecución.

reparación de las víctimas y derechos humanos. No se asignaron recursos para los puntos 2, 4 y 6 del Acuerdo, dejando desprovistos especialmente la participación de las víctimas, la sustitución de cultivos ilícitos y el desminado.

c. No se registran avances en el tema de cultivos⁷, y en vista del traslape entre zonas con cultivos y territorios étnicos, no ejecutar medidas diferenciadas puede desconocer: i) la especial protección de los pueblos étnicos y ii) la afectación diferenciada de sus territorios.



Recomendaciones

a. Propiciar y establecer condiciones y garantías para el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE).

b. Atender la necesidad de fortalecimiento de los sistemas de protección propios de los pueblos indígenas.

c. Superar las dificultades en materia de indeterminación estadística para los pueblos étnicos en todos los componentes sectoriales de las políticas públicas como eje fundamental para los procesos de planeación nacional y la toma de decisiones en equidad de las políticas públicas.



118



Alertas

a. En relación con el desminado y pueblos indígenas solo a 3 de las 8 comunidades priorizadas para este proceso se les ha asignado operador y ninguna ha iniciado actividades de limpieza.

b. Según la Contraloría⁶, 85% de los recursos para pueblos étnicos se encuentran en proyectos dirigidos a la reforma rural integral y 15% a la

5. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

6. Derecho de petición enviado a la Contraloría. Recibido el 29 de julio 25 de 2019. Radicado número 2019EE0091220

7. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Marzo de 2019. Informe. Cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz..

3. Enfoque de género



¿Qué se debe hacer para cumplir el Acuerdo?

En el Acuerdo se encuentran 109 medidas de género distribuidas a lo largo de los seis puntos⁸.

Punto del Acuerdo Final	Medidas normativas	Medidas operativas
Reforma Rural Integral	7	3
Participación Política	5	11
Fin del Conflicto	3	10
Solución al problema de drogas ilícitas	4	10
Acuerdo sobre las Víctimas	1	4
Implementación, verificación y refrendación	0	2



¿Qué propone el Gobierno?

Ministerio de Salud y Protección Social.

a. En las bases del PND el Gobierno incluyó el Pacto de equidad para las mujeres e incorporó los siguientes compromisos:

- Garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, en la provisión de servicios de extensión agropecuaria, y acceso a crédito, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible.
- Desarrollar el enfoque de género para las mujeres en las rutas integrales de inclusión productiva.
- Brindar atención psicosocial a las mujeres víctimas a través del

- Elaborar un reporte desagregado por sexo para aquellos indicadores del PMI que cuentan con esta diferenciación.
- Generar líneas de formación que favorezcan la participación de las mujeres en los cargos de elección popular.



Avances

a. Reforma Rural Integral:

- Priorización de las mujeres en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) establecida en el Decreto 902 de 2017.

8. Conteo realizado por GPaz. Octubre de 2018. Informe. Observaciones sobre la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.



VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y ENFOQUES ÉTNICO Y DE GÉNERO

- Creación de la Estrategia de Promoción de Participación de las Mujeres construida por la ART.

b. Participación política y ciudadana:

- Inclusión en el Estatuto de Garantías para el Ejercicio de la Oposición Política (Ley 1909 de 2018) de la equidad de género como eje para el ejercicio de los derechos de las mujeres.

c. Fin del conflicto:

- Obligatoriedad del enfoque de género y diferencial en los subprogramas que se creen para la reincorporación, establecida en el Decreto 897 de 2017.
- 16 acciones afirmativas a favor de las mujeres y personas LGBTI excombatientes de acuerdo con el CONPES 3931 de 2018 sobre la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC.

d. Drogas ilícitas:

- Se incluyeron los compromisos sobre el enfoque de género en el PNIS, atención al consumo de sustancias psicoactivas y estigmatización de consumidores, como indicadores en el PMI.

e. Víctimas:

- Tanto la CEV como la JEP cuentan con un mandato jurídico específico, además de la voluntad institucional

de reconocer el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto sobre las mujeres víctimas y la población LGBTI y garantizar la satisfacción de sus derechos.

- La creación de las instancias del sistema integral, referidas a verdad y justicia, mediante el Decreto 588 de 2017, la Ley 1820 de 2016, la Ley 1922 de 2018, el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley Estatutaria de la JEP (LEJEP). Estas normas se ajustan a los estándares establecidos en el Acuerdo de Paz en materia de género.
- Creación de grupo de investigación de violencia sexual en la JEP, con atención especial a mujeres, niños, niñas y adolescentes.

f. Implementación y verificación

- El rol del acompañamiento internacional para la implementación del enfoque de género, realizado efectivamente por ONU Mujeres, el Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en Conflictos, la Federación Democrática Internacional de Mujeres y la Embajada de Suecia.



Alertas

a. Para principios del 2019, el 46% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 10% habían alcanzado un nivel intermedio

de implementación; y el 5% de los compromisos se habían implementado completamente.⁹

b. De las tierras que han sido formalizadas, por las distintas vías, el 39% corresponde a títulos de propiedad otorgados a mujeres.

c. Para mediados de 2018, en la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, las mujeres afrocolombianas e indígenas representaban el 25%¹⁰.

d. Existe falta de cumplimiento de las condiciones de calidad de vida digna de las mujeres, niñas y niños en los ETCR, que ha tenido un impacto tanto en su salud física, como mental. Hay un escaso acceso a servicios médicos de ginecología y provisión de guarderías para niños.

e. El trámite fallido de la Reforma Política en el Congreso de la República implicó el hundimiento de las listas cerradas y con paridad y alternancia entre hombres y mujeres. Hoy las mujeres representan tan solo el 20% del Congreso de la República.

f. Falta de participación equilibrada de las mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.



Recomendaciones

a. Fortalecer la fase administrativa que lidera la Unidad de Restitución de Tierras, incluyendo una línea especial de acceso directo para mujeres a proyectos productivos, que no se limiten a las labores agropecuarias, sino que permitan las actividades concretas que han realizado históricamente en la ruralidad.

b. Desarrollo a nivel territorial del marco normativo general de garantías a la luz del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

c. Adoptar las medidas necesarias para superar el sub-registro de violencia basada en género, desagregando la violencia sexual y la violencia por prejuicio.

d. Ampliar la cobertura pública y despliegue territorial de la atención psicosocial a mujeres víctimas, mejorando su calidad para la recuperación emocional, en especial de las víctimas de violencia sexual, incluyendo sus hijas e hijos afectados.

e. Fortalecer el reconocimiento del enfoque diferencial en las necesidades de las cultivadoras en la sustitución de cultivos ilícitos, reconociendo medidas para disminuir el tiempo de cuidado no



9. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

10. Instituto Kroc, ONU Mujeres, FIDM, Embajada de Suecia. Junio 2018. Informe Especial al Seguimiento del Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final.

VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y ENFOQUES ÉTNICO Y DE GÉNERO

remunerado, su participación en actividades productivas, la necesidad de manejo autónomo de las finanzas propias y el fomento de participación activa en las actividades de comercialización.

f. Dotar todos los ETCR de guarderías

para el cuidado de los niños, de tal forma que las mujeres puedan participar en programas de capacitación y proyectos productivos.

g. Priorizar el acceso y la formalización de tierras a mujeres rurales, como medida de acción afirmativa.

