

14

Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

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

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

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



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Equipo de trabajo

Vera Samudio Reyes

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Manuela Cifuentes Murillo

Profesional de proyecto y apoyo a la
coordinación

Ana Catalina Rodríguez Moreno

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Andrea Catalina Medina Garzón

Investigadores responsables del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas



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

Para esta edición

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz

Cinep/Programa por la Paz

Carrera 5 n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

Bogotá, D. C., Colombia

www.cinep.org.co

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones - Cinep/PPP

Corrección de estilo*

Azucena Martínez

Julio de 2024

Bogotá, D. C., Colombia

Este producto fue realizado con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición del Fondo.

El contenido de este documento cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0”



* Se realizó una corrección de estilo preliminar en la cual se acoge el modo de citación de los parámetros de la Secretaría Técnica vigente.

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción.....	6
Presentación.....	8
Punto 1. Reforma Rural Integral (RRI).....	10
Punto 2: Participación política.....	14
Punto 5. Víctimas	16
Punto 1. Reforma Rural Integral.....	21
Presentación.....	22
Análisis por temas.....	23
1. Tema 1.1.: Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. frontera agrícola y protección de zonas de reserva	23
2. Tema 2: Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)	48
3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) (1.3.) ...	58
4. Enfoques transversales.....	60
5. Oportunidades de mejora	69
Bibliografía.....	73
Punto 2. Participación política.....	81
1. Presentación.....	82
2. Análisis de temas.....	83
3. Enfoques transversales	106
4. Oportunidades de mejora.....	109
Anexos.....	113
Bibliografía.....	114
Punto 5. Víctimas.....	116
Presentación.....	117
1. Análisis por temas.....	119
2. Enfoques transversales	154
3. Oportunidades de mejoramiento	164
Bibliografía.....	169
Anexos.....	184
Anexos	192
Anexo 1. Siglas.....	193

RESUMEN

EXECUTIVO

Decimocuarto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Introducción

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz (AF) respecto a la verificación y seguimiento a los compromisos suscritos por el Gobierno y las FARC-EP (AF 6.3.2.), a través de la identificación de avances, controversias y propuestas de mejoramiento, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (ST), conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), presenta el *Decimocuarto informe general de verificación* que detalla el estado de la implementación de los seis puntos del AF en el primer semestre de 2024.

En este informe evalúa los avances, obstáculos y desafíos de la implementación del AF durante el período comprendido entre enero y junio de 2024, y presenta oportunidades de mejora en los temas analizados. Para el análisis, se desarrolla un proceso de priorización basado en criterios de pertinencia, oportunidad y urgencia, con el fin de identificar las disposiciones que requieren un impulso especial, considerando que se está llegando a la mitad del tiempo programado para la implementación. Como en todos los informes de esta ST, este se basa en un diseño metodológico fundamentado en tres dimensiones analíticas mediante las cuales se evalúan los distintos temas y subtemas del AF:

- a. Cumplimiento: evalúa si la acción propuesta se llevó a cabo o no y permite determinar en qué medida se cumplen los compromisos establecidos en el AF.
- b. Tiempo: se centra en verificar si la implementación se realizó según los plazos definidos en el AF o, en su ausencia, dentro de los períodos temporales contemplados en otros instrumentos de planeación institucional y de políticas públicas.
- c. Correspondencia: se ocupa de verificar la concordancia entre lo establecido en el AF y la ejecución efectiva de las acciones. La confirmación de esta

relación de coherencia resulta fundamental para asegurar la alineación entre las disposiciones acordadas y las acciones llevadas a cabo.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva integral, esta ST hace un análisis transversal y detallado de los enfoques étnico, de género y ambiental, de tal suerte que se reconozcan los avances y resultados de la implementación en estos aspectos, sin desligarlos de cada uno de los temas y subtemas del AF.

Es importante subrayar que, en todas las ocasiones, esta ST ha distribuido el trabajo entre las dos organizaciones que la conforman, a partir de sus áreas de especialización, de la siguiente forma:

Áreas temáticas de especialización	Cinep/PPP	CERAC
1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	Responsable primario	Responsable secundario
2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	Responsable primario	Responsable secundario
3. Fin del conflicto	Responsable secundario	Responsable primario
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	Responsable secundario	Responsable primario
5. Víctimas y JEP	Responsable primario	Responsable secundario
6. Implementación	Responsable secundario	Responsable primario

7

En esta ocasión, ha decidido publicar el decimocuarto informe de verificación en dos volúmenes: este documento, correspondiente al volumen 1, presenta la información relativa al punto 1. *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*; el punto 2. *Participación política: apertura democrática para construir la paz*; y el punto 5. *Víctimas y JEP*, de los cuales el Cinep/PPP es responsable primario.

Desde 2017, esta ST ha publicado, incluido este, 25 informes: 14 generales sobre la implementación de los seis puntos del AF, 6 sobre la aplicación del enfoque de género, 3 sobre la implementación del enfoque étnico, 1 informe regional de verificación que abarca la implementación del AF en las dieciséis zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y 1 informe especial dando cuenta de las oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial. El presente informe ha sido posible gracias a la cooperación y financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

Durante el primer semestre de 2024 la implementación del Acuerdo Final (AF) ha registrado avances significativos en varios aspectos. Sin embargo, estos logros han estado acompañados de polémicas políticas, altibajos en las negociaciones enmarcadas en la Política de Paz Total, y cambios en los liderazgos ministeriales y en algunas agencias responsables de su ejecución. Entre los elementos más destacados de este semestre se encuentran: los avances en la reforma rural integral, a través de la promulgación de la ley estatutaria que instaura la jurisdicción agraria; la constitución de una zona de reserva campesina en el municipio de Tuluá, departamento de Valle del Cauca; la actualización de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), a través de un amplio proceso de participación; la creación de la Línea Especial de Crédito para la Reforma Agraria (LECRA); y la expedición del Decreto 0780 de 2024, que regula y viabiliza los territorios campesinos agroalimentarios.

Durante este periodo también asumieron su mandato las nuevas autoridades locales tras las elecciones territoriales de octubre de 2023. Esto permitió evaluar el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel territorial y apreciar los contrastes y dificultades presentes en el ámbito local. Además, se llevaron a cabo diversas movilizaciones sociales en torno a las políticas y reformas propuestas por el Gobierno nacional, lo que facilitó el análisis de los avances en el derecho a la protesta.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), a través de la Sala de Justicia y Paz, realizó análisis profundos sobre la protección de los firmantes, las amnistías y las imputaciones. Al mismo tiempo, el Congreso de la República debatió la pertinencia y el alcance del proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011, presentado por la Defensoría del Pueblo. Durante estos meses, también se destacó el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), iniciado con la aprobación de los parámetros acordados entre las altas partes contratantes para su revisión, en el ámbito de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

A pesar de estos avances, la implementación del AF en este primer semestre del año se vio envuelta en una significativa polémica política y mediática. Las afirmaciones del presidente de la república (2022-2026) sobre las dificultades normativas e institucionales para implementar diversos aspectos centrales del Acuerdo de Paz, como la reforma rural integral, la reforma política y electoral, y la búsqueda de la verdad judicial, generaron un intenso debate. Además, la convocatoria del presidente al constituyente primario, que desencadenó la discusión sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, aludiendo al compromiso consignado en el AF de “concertar un gran Acuerdo Político Nacional para definir las

refirmas y ajustes institucionales para atender los retos de la paz” (Introducción, pár. 9, AF); así como, el anuncio de presentar ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los obstáculos en las distintas ramas del poder público para llevar a cabo la implementación del AF; motivaron el pronunciamiento de numerosos actores políticos, incluido el expresidente Juan Manuel Santos.

Es importante señalar que el 11 de julio, al cierre de este informe, se desarrolló la Sesión del Consejo de Seguridad donde se presentó el Informe Trimestral sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. En esta sesión, en la que por primera vez estuvieron las dos altas partes contratantes de manera presencial —Diego Tovar, delegado por el partido Comunes a la CSIVI y el presidente actual—, se realizó un balance general del estado de la implementación del AF y se presentaron varias propuestas por parte del presidente, entre ellas la extensión del plazo por siete años más para implementar lo pactado; la solicitud al Congreso de la República de un procedimiento de “fast track” para agilizar los proyectos de ley relacionados con el Acuerdo y acelerar la implementación, en particular en tres aspectos: reforma agraria, inclusión territorial al desarrollo; un sistema único de verdad, justicia, reparación y reconciliación para todos los actores del conflicto; la creación de la figura de concesión hereditaria familiar en las zonas selváticas de la ley segunda; y nuevas inversiones para la sustitución productiva de economías ilícitas, que permitan la agroindustrialización y la excarcelación del campesinado productor de hoja de coca.

En el ámbito presupuestal, el presidente expresó las dificultades económicas que enfrenta el país y propuso varias medidas, entre ellas la modificación de las normas de las vigencias futuras, el plan fiscal de mediano plazo y la distribución del Sistema General de Participaciones. Estas propuestas buscan avanzar en los procesos de inclusión territorial al desarrollo y la financiación de los PDET. Además, solicitó a la comunidad internacional aumentar la capacidad financiera del Estado mediante la reducción del riesgo de endeudamiento del país. El objetivo es destinar el diferencial de la tasa de interés del mercado a la implementación del AF, a cambio de acciones climáticas para el cuidado y preservación del “tercer pulmón del mundo”, en lo que el presidente Petro ha denominado “cambiar deuda por acción climática”. Por otro lado, es importante destacar que los procesos de negociación llevados a cabo por el Gobierno nacional han experimentado importantes altibajos durante este semestre. Aunque en junio se instaló la Mesa de Diálogo con la Segunda Marquetalia y en mayo se firmó el primer acuerdo significativo con el ELN sobre la participación de la sociedad en la construcción de la paz, y se mantiene el cese al fuego con esta organización insurgente, estas conversaciones continúan siendo frágiles. Específicamente, los diálogos iniciados con el frente Comuneros del Sur, en el departamento de Nariño, que generaron una crisis en la mesa de negociación con el ELN; la suspensión del cese al fuego bilateral en abril con el Estado

RESUMEN EJECUTIVO

Mayor Central en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca; y la falta de claridad en cuanto al tratamiento jurídico necesario para la transición a la vida civil de estas organizaciones armadas, ilustran las dificultades presentes en estas negociaciones.

Finalmente, el cierre de este semestre estuvo marcado por cambios significativos en algunas carteras ministeriales y agencias del Gobierno, que pueden tener impactos significativos en la implementación. Destacan la llegada de Juan Fernando Cristo al Ministerio del Interior, de Martha Carvajalino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de Juan Felipe Harman a la dirección de la ANT y de Lilia Solano a la dirección de la UARIV. Estos cambios serán de particular interés para esta ST, pues supondrían un mayor impulso a la implementación del AF en lo sucesivo.

Como se anunció previamente, a continuación, se presentan los principales hallazgos identificados por esta ST en el primer semestre de 2024, con especial énfasis en el análisis de subtemas y disposiciones que han sido identificados como prioritarios, según los criterios de pertinencia, necesidad y urgencia establecidos por el equipo de la Secretaría Técnica del Cinep/PPP en los puntos 1. “Hacia un nuevo campo colombiano”: Reforma Rural Integral; 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz; y 5. Víctimas.

Punto 1. Reforma Rural Integral (RRI)

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (AF), firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, aborda en su primer punto la reforma rural integral [AF 1.]. Este punto reconoce el problema agrario como una causa estructural de la violencia y el conflicto armado en el país. La RRI propone una transformación del campo en tres aspectos: la política de acceso y uso de la tierra, enfocada en la redistribución y formalización de tierras y en la prevención de conflictos agrarios (AF 1.1.); los PDET, que fomentan la participación ciudadana para mejorar la intervención estatal en 170 municipios afectados por la violencia (AF 1.2.); y los planes nacionales para la reforma rural integral (PNRRI), dirigidos a reducir las brechas entre el campo y la ciudad en materia de derechos sociales y pobreza rural (AF 1.3.).

1. Asuntos objeto de priorización

Para el presente informe, esta ST priorizó la verificación de tres temas: acceso a la tierra (AF 1.1.), enfocado en el Fondo de Tierras (AF 1.1.1.); otros mecanismos para promover el acceso a la tierra (AF 1.1.2.), la formalización de la pequeña y mediana

RESUMEN EJECUTIVO

propiedad rural (AF 1.1.5.), el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva (AF 1.1.10.) con énfasis en las zonas de reserva campesina (ZRC); y los PDET (AF 1.2.). Además, se presenta un monitoreo general de las acciones de implementación de los PNRRI. La selección de estos temas se debe a su relevancia y vigencia en el periodo monitoreado y las posibilidades de mejora que ofrecen en el debate político nacional.

2. Principales hallazgos de la verificación

Esta ST verificó los avances del Fondo de Tierras (FT), encontrando que, hasta abril de 2024, han ingresado 484.364 ha de tierra desocupada, equivalentes al 20,7 % de la meta acumulada a 2024, de las cuales 22.935 ha (9,9 % de la meta anual) ingresaron en el presente año.

Sobre *la entrega de tierras del FT*, esta ST identificó que, hasta abril de 2024, se han adjudicado 914.904 ha, equivalentes a un avance del 74 % de la meta acumulada para 2024 y un avance anualizado asociado a la titulación de 2.530 ha en 2024, equivalentes al 0,7 % de la meta anual. Esta ST anota la dificultad de hacer seguimiento a la entrega de tierras a través del FT, por cuanto no es claro si las adjudicaciones reportadas obedecen a la entrega de tierra desocupada, o si corresponden a la regularización de la ocupación de baldíos adjudicables.

Sobre *la formalización* (AF 1.1.5.), esta ST encontró que se han formalizado 3.761.256 ha (96 % de la meta acumulada a 2024), de las cuales 11.873 ha se formalizaron en el primer semestre de 2024, con corte al 15 de mayo (1,4 % de la meta anual).

En cuanto a la implementación de otros mecanismos para el acceso a la tierra (AF 1.1.12.), esta ST encontró que, hasta junio de 2024, no se ha adjudicado ningún *Subsidio Integral para el Acceso a la Tierra (SIAT)*, mecanismo que se encuentra en la fase preliminar de creación del Registro de Inmuebles Rurales (RIR), por medio del cual se ofertaron 45 predios, de los cuales solo 29 cumplieron con los requisitos técnicos para su inclusión en el FT, mientras que el mecanismo asociado a la *Línea Especial de Crédito para la Reforma Agraria* presentó un avance asociado a la entrega de 2.180 ha. Esta ST anota que este último mecanismo no cuenta con metas definidas que permitan adelantar un análisis de temporalidad.

Sobre las *Zonas de Reserva Campesina* (AF 1.1.10.), esta ST destaca la aprobación de una ZRC en el municipio de Tuluá, Valle del Cauca, que cuenta con una extensión de 33.298 ha. Con esta aprobación, el país cuenta con un total de 14 ZRC que abarcan 440.000 ha.

Para el compromiso asociado a *los PDET*, se destaca la ampliación de la participación en el proceso de actualización de las iniciativas PATR, incluyendo

actores y organizaciones sociales que inicialmente no fueron focalizadas en el proceso participativo. Se resalta la culminación, en mayo de 2024, de 170 encuentros municipales para la actualización de los PATR y la realización de 16 mesas técnicas subregionales para apoyar la formulación de un capítulo de Paz-PDET en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

En general, esta ST encontró que las disposiciones asociadas al acceso y uso de la tierra, enfocadas en la redistribución y formalización de tierras y en la prevención de conflictos agrarios (AF 1.1.), así como las asociadas a los PDET (AF 1.2.) han iniciado con avances, con retrasos y en correspondencia con el AF, con excepción de la entrega de tierras del FT (AF 1.1.1.) y del subsidio integral para el acceso (AF 1.1.2.), ya que en el primer caso los datos asociados a la adjudicación no establecen si se trata de tierras nuevas, y en el segundo se incumplió con las metas pactadas, puesto que no se ha otorgado ningún subsidio.

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

En cuanto al *enfoque de género*, esta ST encontró que, hasta el 15 de mayo de 2024, 73.317 ha fueron formalizadas para mujeres (6,6 % del total), así como una baja proyección en las metas del SIAT para mujeres: solo 35 subsidios para 2024, lo que se debe, principalmente, a que el RIR aún está en fase de alistamiento. En cuanto a la línea de crédito para la compra de tierras (LEC-RA), el avance fue del 76,8 % de la meta anual de 2024.

Esta ST resalta que dentro del proceso de actualización de los planes de desarrollo sostenible (PDS) de las ZRC ya constituidas, así como en las que se encuentran en solicitud, se han incluido espacios de diálogo y concertación con las mujeres, con el fin de consolidar un capítulo de mujer rural campesina en cada uno de los PDS.

Para el caso de los PDET, esta ST insiste en el desbalance que persiste entre los pilares y sus iniciativas con ruta de implementación activa (RIA). Preocupa que los pilares de infraestructura y adecuación de tierras, y ordenamiento social de la propiedad rural sigan siendo los que menos iniciativas de género con RIA presentan.

Con respecto al *enfoque étnico*, esta ST encontró que, entre 2017 y el 30 de abril de 2024, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ingresó 874.639 ha a la subcuenta de comunidades étnicas del FT (36 % del total) y de las 3.663 ha entregadas a través del FT a comunidades étnicas en el Gobierno actual, el 50,1 % fue por registro y el 49,9 % por titulación.

Esta ST identificó que el 79,9 % de las hectáreas formalizadas desde agosto de 2022, se destinaron a la ampliación y constitución de resguardos y la titulación colectiva a comunidades negras, con menores avances para otras comunidades como los Rrom y sus 11 patrigrupos Kumpaño.

Esta ST monitoreó que de los 27 procesos que existen para la solicitud de constitución de ZRC, 11 se encuentran en diferentes etapas para la ejecución de la consulta previa.

Finalmente, con respecto a las iniciativas PDET, se identificó que persiste un bajo porcentaje de iniciativas étnicas con RIA, ya que a la fecha solo el 36,9 % de las iniciativas étnicas se están movilizando.

Sobre el *enfoque ambiental*, esta ST encontró que, hasta abril de 2024, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) informó que siete solicitudes de constitución de ZRC se traslapan con áreas de reserva forestal sobre 34 municipios, de los cuales el 52 % son PDET.

4. Oportunidades de mejora

Para mejorar la gestión y el reporte del acceso a tierras, se recomienda revisar y ajustar los indicadores en el PMI y promover una mayor coordinación entre las entidades responsables, debido a la desactualización del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Además, es necesario superar la ambigüedad en los informes de la ANT para distinguir entre la entrega de tierra “nueva” del FT y la adjudicación de baldíos con ocupaciones previas.

Adicionalmente, es crucial reformular las metas del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural asociadas al otorgamiento del SIAT a mujeres, estableciendo metas más altas para beneficiarlas y superar las brechas en el acceso a la tierra, garantizando un acceso equitativo, especialmente para las mujeres en situaciones de vulnerabilidad.

También se recomienda crear una subcuenta dentro del FT para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), comunidades Rrom y sus patrigrupos Kumpaño, y establecer metas claras para el acceso y formalización de tierras de comunidades étnicas, reforzando los procesos de formalización de tierras para las comunidades NARP, Rrom y Kumpaño.

En cuanto a las ZRC, es crucial que el ritmo de implementación no disminuya. Es necesario que, con la armonización y la expedición de nuevos instrumentos normativos, se impulse la consolidación e implementación de las disposiciones asociadas con las ZRC.

Para los PDET, se recomienda acelerar la movilización de recursos y la estructuración de proyectos para las iniciativas de género de los pilares 1 y 2. La implementación de estas iniciativas es esencial para cerrar brechas, mejorar el acceso a la tierra y promover la independencia económica de las mujeres rurales.

Punto 2: Participación política

El punto dos del AF busca erradicar la violencia de la política a través de la promoción de garantías de seguridad; una mayor participación electoral y social; la pluralidad de voces e ideas en el debate público; plenas garantías para la participación, especialmente por parte de las comunidades históricamente excluidas; y la adopción transversal de los enfoques territoriales, de género y étnico.

Para avanzar en esta materia, el punto establece tres temas generales: (AF 2.1.) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición; (AF 2.2.) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa; y (AF 2.3.) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores, incluida la población más vulnerable.

En este informe, esta ST da cuenta de los avances y acciones de implementación durante el primer semestre de 2024, a partir de varios elementos de contexto que enmarcaron el monitoreo: i) las dificultades en la Política de Paz Total; ii) la posesión de nuevos mandatarios locales y la formulación de los nuevos planes departamentales y municipales de desarrollo; y iii) las protestas tanto en contra como a favor de las reformas presentadas por el Gobierno nacional, lo que dinamizó los debates en el Congreso de la República, incluyendo aquellos promovidos por los partidos de oposición.

Teniendo en cuenta dichos elementos de contexto y los rezagos en la implementación del enfoque género, esta ST priorizó el análisis de la implementación del Estatuto de la Oposición (AF 2.1.1.) a nivel nacional, con un especial énfasis en el ámbito territorial; las garantías para la movilización y la protesta (AF 2.2.2.); y la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo (AF 2.3.7.).

En lo relativo al Estatuto de la Oposición esta ST calificó el subtema como completado, con avances en su implementación y en correspondencia parcial. Completado porque con la promulgación de la Ley 1909 de 2018 e instrumentos normativos como la Resolución 3134 de 2019 del Consejo Nacional Electoral (CNE), se materializó el compromiso del Gobierno nacional de elaborar un proyecto de ley que promulgara un estatuto de garantías para la oposición. Sin embargo, se califica con avances y en correspondencia parcial, debido a que se evidencian algunas dificultades en su implementación y vacíos normativos.

Esta ST llama la atención sobre tres dificultades: i) desde la promulgación del Estatuto, no se ha reportado que los partidos en oposición hayan logrado acceder a los medios de comunicación social del Estado que hacen uso del espacio electromagnético, en los términos establecidos por el artículo 13 de la Ley 1909 de 2018 y el artículo 12 de la Resolución 3134 de 2018 del CNE; ii) existe un desfase temporal

RESUMEN EJECUTIVO

de dos semanas entre la definición de las mesas directivas de las corporaciones públicas y la declaratoria de la oposición, lo que suele impedir que los partidos de oposición puedan hacer parte de dichas mesas; y, iii) aún no se ha reglamentado claramente cómo los partidos de oposición pueden acceder a los medios de comunicación social del Estado a nivel territorial.

En lo correspondiente al subtema de las garantías para la movilización y la protesta (AF 2.2.2.), esta ST lo califica como iniciado, con avances y en correspondencia parcial con el AF. Iniciado y con avances por cuanto se han presentado diferentes medidas encaminadas hacia la garantía de la protesta, como la promulgación del Decreto 003 de 2021, el proceso de transformación policial, la creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden Público e iniciativas como la recientemente anunciada Política Pública de Diálogo Social. No obstante, se considera en correspondencia parcial porque a la fecha no se ha logrado sacar adelante en el Congreso de la República una ley estatutaria que establezca un marco jurídico claro para la garantía de dicho derecho.

Finalmente, en cuanto a la promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo (AF 2.3.7.) esta ST calificó dicho subtema como iniciado, con avances y en correspondencia parcial con el AF. Iniciado y con avances puesto que la declaración de constitucionalidad del proyecto de ley de “paridad ya”, aprobado a finales de 2023, representa un progreso en materia de participación de la mujer en cargos decisorios del Estado. No obstante, se clasifica como con correspondencia parcial, toda vez que la paridad en las diferentes instancias a las que hace referencia el AF sigue siendo un pendiente, porque no solo se carece de una estrategia explícita en este sentido, sino que también hay dificultades en el diseño, reporte y seguimiento del indicador asociado a este compromiso (B.G.8.), pues no refleja la responsabilidad de la implementación de medidas afirmativas que aseguren una participación equilibrada entre hombres y mujeres en las diferentes instancias mencionadas en el AF.

Durante este periodo, esta ST evidenció que siguen siendo escasos los avances en la inclusión de los enfoques étnico y de género en los tres temas generales del punto 2 y hay falta de claridad sobre las acciones de las instituciones, como se evidencia en la ausencia de reportes en el SIPO y en los pocos eventos de implementación a los que se tuvo acceso para la elaboración de este informe.

En cuanto a oportunidades de mejora, esta ST recomienda respecto al Estatuto de la Oposición: i) al CNE, en articulación con la Autoridad Nacional de Televisión y el MinTIC, avanzar en la concertación y contratación de los espacios que permitan a los partidos de la oposición acceder efectivamente a su derecho a usar el espectro electromagnético; ii) a la autoridad electoral, permitir que los partidos hagan su declaración de oposición política antes del inicio del periodo de los gobiernos locales, para que puedan acceder sin obstáculos a las mesas directivas de las

RESUMEN EJECUTIVO

corporaciones públicas; iii) al CNE, actualizar en su plataforma web las declaratorias de los partidos para el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía.

En materia de garantías para la movilización y la protesta pacífica, esta ST identifica como una oportunidad la alineación de las diversas iniciativas que el Gobierno nacional ha desarrollado para asegurar una mejor articulación y promover una gestión eficiente de los recursos. La política pública nacional de diálogo social y el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida, ya en marcha, ofrecen nuevos recursos que pueden mitigar algunas de las dificultades que enfrentan los gobiernos subnacionales al atender acciones colectivas en sus territorios, y les permitiría participar y apropiarse de los ajustes a nivel nacional en materia de actualización del protocolo de atención de las manifestaciones públicas departamentales y municipales, de acuerdo con sus necesidades y capacidades territoriales.

Por último, en lo relativo a la promoción de la participación política de la mujer en el marco del AF, esta ST ve como oportunidad el proceso de actualización del PMI que viene desarrollando la CSIVI, por cuanto a través de este proceso se puede ajustar el indicador al compromiso del AF y brindar claridad sobre las instancias a las que se hará seguimiento en materia de paridad, pues como identificó esta ST, actualmente hay ambigüedad en el término “instancia”.

Punto 5. Víctimas

El punto 5 del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC sobre las víctimas del conflicto comprende el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (AF 5.1.), conformado por la CEV (AF 5.1.1.1.), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2.), la JEP (AF 5.1.2.), las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado (AF 5.1.3.) y los compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2.).

5.1. Asuntos objeto de priorización

Para el presente informe esta ST priorizó, en el componente de verdad, los retos en la implementación de iniciativas culturales y educativas para la difusión del legado de la CEV, con énfasis en el desarrollo de la exposición “Hay futuro si hay verdad: **de la Colombia herida a la Colombia posible**”. Así mismo, se analizaron los avances en la ejecución de la estrategia de búsqueda transfronteriza en la que intervienen la UBPD, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso de la República, entre otros. En el componente de justicia, priorizó el estudio de cuatro compromisos

RESUMEN EJECUTIVO

contenidos en el AF, sobre los cuales giran las tensiones evidenciadas a lo largo del semestre entre los representantes del partido Comunes, el Gobierno nacional y la JEP: la protección de los firmantes, el trámite de las amnistías, las imputaciones y la admisión de exparamilitares en este proceso transicional. En el componente de reparación integral se priorizó el análisis del estado de la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y en el componente de garantías en materia de derechos, los desafíos en la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

5.2. Principales hallazgos de la verificación

En relación con la implementación del legado de la CEV, se destaca la disponibilidad y el acceso del archivo que incluye testimonios e informes, hoy a cargo del Archivo General de la Nación, lo cual ha sido reconocido internacionalmente. En cuanto al Comité de Seguimiento y Monitoreo, se resaltan los avances en la estructuración y articulación de sus objetivos, y la colaboración con otras entidades gubernamentales. Sin embargo, se señala la falta de recursos para desarrollar un sistema de información propio y aumentar su visibilidad. Sobre la implementación de iniciativas culturales y educativas se destaca el impacto de la exposición “Hay futuro si hay verdad”, que en cuatro meses ha recibido la visita de 16.352 personas. A pesar de ello, su continuidad se encuentra en riesgo ante la falta de recursos. Además, resaltan iniciativas como la estrategia transmedia “La educación abraza la paz”, frecuentemente utilizada para promover experiencias educativas. A pesar de esto, es necesario mejorar el acceso en áreas con conectividad limitada. Por lo anterior, la implementación de las acciones de difusión del legado de la CEV se encuentra iniciada y corresponden a lo pactado.

Frente a la UBPD, se evidencian avances en la articulación interinstitucional para la ejecución del Plan Nacional de Búsqueda, la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda y la firma de acuerdos para la interoperatividad de sistemas de información. Además, se destaca la promoción de una participación integral, al involucrar a personas buscadoras en diálogos y acciones de asesoría, fortaleciendo vínculos con la sociedad civil. En cuanto a la gestión de información y capacidades institucionales, la UBPD ha trabajado en la adquisición de equipos tecnológicos y la actualización de su modelo de operación por procesos. Asimismo, ha priorizado la territorialización, mediante la definición de regiones para la planificación de la búsqueda y la creación de grupos de trabajo territorial para fortalecer su presencia y visibilizar sus resultados en los territorios. Finalmente, se destaca el impulso a la estrategia de búsqueda transfronteriza, no obstante que continúa pendiente de ejecución. Se concluye que la implementación de este componente se ha iniciado con avances que corresponden a lo pactado en el AF.

En lo atinente a la JEP, se destaca el lanzamiento del Sistema Restaurativo y la puesta en marcha de tres proyectos piloto en Cundinamarca, Antioquia y Nariño; se analizan los avances y dificultades en el desarrollo de los macrocasos; y se presentan los resultados del monitoreo frente a cuatro compromisos sobre los que se han concentrado las críticas de los representantes del partido Comunes: la protección de los firmantes, el trámite de las amnistías, las imputaciones y la admisión de exparamilitares en este proceso transicional. Sobre el trámite de las amnistías, se destaca la publicación de nueve decretos presidenciales por medio de los cuales se otorga amnistía a 9.600 exguerrilleros. Frente a la imputación a máximos responsables, se analiza el marco jurídico utilizado por la JEP, así como las implicaciones de emitir varias resoluciones de conclusiones frente a un solo compareciente. Respecto de las garantías de seguridad para los firmantes, se estudian los avances en la implementación del plan estratégico derivado de las órdenes emitidas por la JEP y por la Corte Constitucional. Y, finalmente, se analizan las implicaciones de la aceptación del excomandante paramilitar Salvatore Mancuso como compareciente ante la JEP. Los avances en los cuatro puntos priorizados guardan correspondencia parcial con lo pactado en el AF, sin embargo, el otorgamiento de amnistías y la situación de seguridad de los firmantes continúan siendo puntos críticos en la implementación.

En el componente de reparación integral, se señala que, a pesar de los esfuerzos realizados, persisten problemas significativos como la insuficiencia de fondos y las irregularidades en la gestión de recursos. Se observa un aumento presupuestario para la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras (UARIV), aunque la Contraloría General de la República advierte que los fondos proyectados podrían ser insuficientes. El cambio en la dirección de la UARIV genera expectativas en un momento crítico, dado el proceso de reforma a la Ley 1448 y las irregularidades en el Fondo de Reparación a Víctimas. Por otro lado, se destaca el Modelo de Intervención Territorial Integral para poblaciones vulnerables, y se analizan avances en rehabilitación psicosocial, restitución de tierras y la reciente aprobación en último debate en la Cámara del proyecto de reforma a la Ley de Víctimas, pero persisten problemas especialmente en el componente de retornos y reubicaciones.

En relación con la reparación colectiva, persisten deficiencias en el proceso, incluyendo falta de coordinación entre entidades, conflictos internos en los sujetos de reparación colectiva y un avance limitado de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. A pesar de estos desafíos, se ha reconocido la calidad de nuevas víctimas colectivas. La implementación del componente de reparación integral mantiene una calificación de incumplimiento. Sin embargo, algunos componentes como las medidas de restitución, de rehabilitación y la adecuación participativa de la ley registran cumplimiento parcial con retrasos.

RESUMEN EJECUTIVO

En la implementación de garantías en derechos humanos, esta ST destaca que, aunque se evidencia voluntad institucional para impulsar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, aún no se materializan avances concretos a pesar de una propuesta de estrategia participativa para abordar los temas prioritarios mediante talleres sectoriales y territoriales. En relación con la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, esta ST subraya su primera sesión ordinaria, espacio en donde se empezó a gestar un plan de trabajo para abordar temas cruciales como la situación de los defensores de derechos humanos y los sistemas locales de derechos humanos. Finalmente, en relación con el PLANEDH, se destaca la implementación de algunos programas que fomentan la educación en derechos humanos, así como la firma de acuerdos para fortalecer esta política pública, sin embargo, se evidencia falta de alineación entre las políticas específicas de educación en derechos humanos y las políticas generales de desarrollo y educación del país. Tomando en cuenta lo anterior, esta ST considera que este componente se encuentra en un estado de inicio con cumplimiento parcial en correspondencia con el AF.

5.3. Enfoques transversales de género y étnico

En lo referente a la aplicación del enfoque de género en el punto 5, se resalta que, dentro del componente de verdad, algunas entidades responsables de promover el legado de la CEV han implementado medidas con enfoques diferenciales. Sin embargo, se observa carencia de coordinación entre estas iniciativas. En la exposición “Hay futuro si hay verdad” se llama la atención sobre la ruta temática y pedagógica de género, mediante actividades como el conversatorio “Mi cuerpo dice la verdad”. La UBPD ha adoptado diversas estrategias centradas en enfoques diferenciales que incluyen la formación de un equipo de trabajo dedicado, el desarrollo de políticas internas específicas y un reconocimiento destacado del papel de las mujeres buscadoras.

En el ámbito de la justicia, las violencias basadas en género son objeto de investigación en varios macrocasos, aunque se identifican dificultades en la coordinación entre las distintas salas. Se han logrado avances notables, como la imputación de crímenes con perspectiva de género y la priorización de casos de violencia dirigida hacia personas con orientación sexual e identidad de género diversa. En cuanto a la reparación a las víctimas, se han implementado medidas para integrar el enfoque de género en los trámites internos y en el proceso de atención, en el marco de la restitución de tierras. Sin embargo, es imperativo fortalecer aún más el enfoque de género, especialmente en lo concerniente a la atención psicosocial y a la identificación adecuada de las víctimas.

Sobre la incorporación del enfoque étnico en los componentes del punto 5, se destaca su desarrollo en iniciativas educativas como ReconoSiendo y culturales

como la exposición “Hay futuro si hay verdad”, pero se llama la atención sobre la necesidad de concretar y armonizar la implementación del enfoque en las actividades desplegadas por las instituciones del Estado. Resalta también la instalación del mecanismo de seguimiento al protocolo de relacionamiento entre la UBPD y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En el componente de justicia, se valora como positiva la incorporación de una estrategia de contacto permanente con las comunidades y el desarrollo de diálogos interculturales con las autoridades indígenas. Y en materia de reparación, se valora el aumento de sujetos étnicos reconocidos como sujetos de reparación colectiva, sin embargo, se plantea la necesidad de acelerar el ritmo de avance en el diseño y ejecución de los planes correspondientes.

5.4. Oportunidades de mejora

En el componente de verdad, se destaca la posibilidad de construcción de una estrategia de difusión, implementación y apropiación de las recomendaciones y el legado de la CEV, liderada por la UIAP, que involucre entidades estatales e iniciativas de la sociedad civil. En el caso de la UBPD, el momento actual de implementación de los planes de búsqueda nacional y regional es una oportunidad para fortalecer equipos territoriales, garantizar la participación de las familias, establecer acuerdos de cooperación interinstitucional, profundizar el trabajo en fronteras y coordinarse con entidades del Sistema Integral para la Paz.

En el componente de justicia, continúa siendo prioritario resolver la situación jurídica de los comparecientes, a través de las amnistías de sala y de las resoluciones de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; y ajustar las resoluciones de conclusiones a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1957, en el sentido de emitir una sola resolución sobre las diversas conductas que pesan sobre un mismo compareciente. En el componente de reparación, la aprobación del proyecto que modifica la Ley de Víctimas representa la oportunidad de abordar las limitaciones presupuestales y de ejecución de los diferentes componentes de la política pública en esta materia.

En cuanto a las garantías en derechos humanos, la reactivación de los comités técnicos y la actualización del PLANEDH constituyen un escenario propicio para la promoción de medidas que fortalezcan el sistema de derechos humanos y para profundizar la ejecución de la política pública en materia de educación en derechos humanos.