

**Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final  
de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe  
González y José Mujica (A.F. 6.3.2)**

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



**Director CINEP/PPP:** Luis Guillermo  
Guerrero Guevara

**Director CERAC:** Jorge A. Restrepo

**Equipos de trabajo**

**CINEP/PPP**

**Consuelo Corredor Martínez**  
Coordinadora del equipo CINEP

**Andrea Mayorga Moreno**  
Profesional de apoyo a la coordinación

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

**Víctor Barrera Ramírez y Javier  
Benavides Torres**  
Investigadores responsables del punto 2:  
Participación Política

**Vera Samudio Reyes y Alejandra  
Figueredo Rodríguez**  
Investigadoras responsables del punto 5:  
Víctimas

**CERAC**

**Lina Asprilla**  
Investigadora

**David Correal**  
Investigador

**Laura Andrea Gaitán**  
Investigador

**Catalina Montañez**  
Investigadora

**Ana Cristina Restrepo**  
Investigadora

**Jorge A. Restrepo**  
Coordinador del equipo  
CERAC

**Carolina Sánchez**  
Investigadora

**Sebastián Uribe**  
Investigador

**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](http://www.cinep.org.co)

© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos  
**CERAC**

Calle 55 N.º 5-22  
PBX: (57-1) 217 0200  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

Mayo del 2018  
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto



**FONDO MULTIDONANTE DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL POSCONFLICTO**

## SEGUNDO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

### RESUMEN EJECUTIVO STCVI. CINEP-CERAC PRESENTACIÓN

Atendiendo al mandato dado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI-, el Centro de Investigación y Educación Popular- CINEP y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC, han ejercido desde noviembre de 2017 como Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – STCVI-, con la responsabilidad central de presentarle informes periódicos a los Verificadores Internacionales, expresidentes Felipe González y José Mujica, con el fin de contribuir al proceso de verificación e impulso al Acuerdo Final (A.F.) firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, hoy, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- FARC.

Igualmente responde a los compromisos establecidos en el proyecto aprobado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, en el cual se estipuló una periodicidad trimestral para los informes a los Verificadores Internacionales, informes de los que se derivan los pronunciamientos que tengan a bien hacer los expresidentes Felipe González y José Mujica.

En febrero de 2018 se hizo entrega del primer informe, el cual abarca el primer año de implementación del A.F. (noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017) con actualización de los eventos más significativos en los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018.

En el presente mes de mayo, hacemos entrega del segundo informe correspondiente al trimestre febrero-abril de 2018, cumpliéndose al momento 18 meses del proceso de implementación, por lo cual hemos convenido hacer un Resumen Ejecutivo que comprenda este lapso, y facilitar así a los lectores la verificación del A.F y apreciar las continuidades y discontinuidades en cada uno de los seis puntos del A.F., los cuales son analizados en detalle en cada uno de los informes.

La estructura de los Informes es temática, siguiendo la distribución acordada entre CINEP y CERAC, así: los puntos 1: *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*, 2: *“Participación política: Apertura democrática para construir la paz”* y 5: *“Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”* han sido desarrollados por CINEP y los puntos 3: *“Fin del Conflicto”*, 4: *“Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”* y 6: *“Implementación, verificación y*

*refrendación*” han sido desarrollados por CERAC. Los Temas, subtemas y disposiciones examinadas siguen la identificación establecida en la metodología del Instituto Kroc.

Los informes tienen un carácter analítico, a partir del examen de diversas fuentes públicas y privadas, teniendo en consideración el contexto en el cual se desarrolla la implementación en general, y los compromisos en cada uno de los puntos, en particular. De esta forma se propone responder a los objetivos establecidos para la STCVI, tanto en el A.F. como en el protocolo dado por la CSIVI. En cada uno de los puntos se le da prioridad al análisis de los eventos más importantes de cada uno de los temas, señalando en el “estado o situación” si “se cumplió”, “se encuentra en implementación” o si hay un “incumplimiento”. Para las disposiciones que se encuentren “en implementación”, se les asigna un grado de implementación, así: iniciado con o sin avances, a tiempo o destiempo y el examen de correspondencia con lo establecido en el A.F. Se destacan los avances, si los hubiere, las controversias, recomendaciones de mejoramiento y los retos de corto, mediano y largo plazo, que permitan una adecuada implementación.

## ANÁLISIS TEMÁTICO

### **Punto 1 - Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI) (A.F. 1)**

El primer punto del A.F. para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –A.F.- aborda aspectos de vital importancia para la construcción de un país más equitativo y democrático: el uso y la distribución de las tierras en Colombia y el desarrollo de las zonas más alejadas y retrasadas del país. Puede afirmarse que el problema de la tierra en Colombia ha sido motor y detonante de buena parte de las violencias que ha vivido el país y que el acuerdo alcanzado en este aspecto, tiene un espíritu reformista y una apuesta por la ampliación de la democracia.

Por lo anterior, al analizar la implementación del mismo, hay que tener en cuenta que buena parte de las acciones se podrán concretar en el mediano y largo plazo, pero que el periodo de inicio de implementación del A.F reviste una importancia fundamental por cuanto debe permitir sentar bases sólidas para la RRI.

De allí que se estableciera que durante el primer año de implementación del acuerdo se debían desarrollar las leyes y normas de la RRI y darle inicio a uno de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo rural, como son los

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-Complementariamente, el Gobierno debía diseñar e iniciar el desarrollo de un conjunto de Planes Nacionales en diversos aspectos como infraestructura física y comunitaria, servicios sociales y servicios productivos para la población rural.

A los 18 meses de la firma del A.F. se aprecia que en la implementación de la RRI se han iniciado varios compromisos y que se registran avances, algunos de los cuales se cumplieron en el término señalado, mientras que otros presentan retrasos. La aprobación normativa, necesaria como base de la posterior implementación, ha sido incompleta y no se utilizaron al máximo las posibilidades que brindaba el mecanismo legislativo especial previsto para el primer año. Así, solo una ley, la de innovación agropecuaria, fue aprobada por el Congreso, y otras, entre ellas la propia ley de tierras, que debe modificar la legislación vigente en la materia (Ley 160 de 1994) no ha sido aún presentada ante el Congreso, aunque sus diferentes versiones han generado una amplia polémica en la que se aprecian intereses y posiciones divergentes en un país donde el control de la tierra, ha sido sinónimo de poder político, económico y social. Otros instrumentos normativos de gran importancia no solo para el cumplimiento de los acuerdos sino también para posibilitar la reforma rural, como la ley de creación del Sistema de Catastro Multipropósito, no surtió todo el trámite bajo el *fast-track* y fue radicada de nuevo ante el Congreso de la República a finales de abril del presente año, siendo incierto su futuro. Algo similar sucede con el Proyecto de ley sobre baldíos en Zonas de Reforma Forestal y sobre la creación de la Jurisdicción Agraria.

Otros avances normativos en este punto del acuerdo se dieron a través de Decretos-Ley expedidos en uso de las facultades especiales dadas al Presidente de la República. Entre ellos se destacan el Decreto-Ley 902 de 29 de mayo de 2017, que adopta el procedimiento para el acceso y formalización de tierras y crea el Fondo de Tierras previsto por el A.F.; el Decreto-Ley 893 de 28 de mayo de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y una serie de Decretos-Ley expedidos en mayo de 2017, que abarcan algunos Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, previstos en el A.F<sup>1</sup>. El decreto de creación de los PDET fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mientras que sobre el decreto-Ley 902, la Corte aún no se ha pronunciado.

---

<sup>1</sup> Son los Decretos- Ley: 884 de 2017, (Plan Nacional de Electrificación Rural); 894 de 2017 (Normas en materia de empleo público); 892 de 2017 (Acreditación de programas de licenciatura en departamentos con municipios PDET); 890 de 2017 (Plan de Vivienda Social Rural); 870 (Pago por servicios ambientales)

En los avances en la implementación, puede afirmarse que, si bien se ha cumplido con la creación legal del fondo y se cuenta con otros mecanismos como los subsidios de acceso a la tierra, instrumentos como la ley de reforma agraria y el acompañamiento a los beneficiarios con un paquete complementario para que la explotación sea adecuada, no se ha desarrollado, en parte porque aún no se ha realizado ninguna adjudicación. En materia de formalización, los principales avances han sido de planeación y articulación interinstitucional. Falta iniciar la implementación de algunos aspectos importantes, como el plan de formalización masiva, que garantice la participación de comunidades y organizaciones, con medidas específicas para las mujeres.

El desarrollo normativo incompleto afecta el cumplimiento de algunas disposiciones del A.F. y la integralidad de la RRI. La creación y puesta en marcha de los instrumentos que posibiliten la reforma se ve, a su vez, afectada con efectos sobre la transformación territorial que deben contribuir a realizar los PDET, en la medida en que aún no se cuenta con los nuevos mecanismos de acceso a tierras ni se ha logrado la articulación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en todos los municipios focalizados. Es claro que este es un proceso de mediano plazo, pero que se sustenta en los primeros avances. Preocupa, así mismo, que la Sentencia de la Corte sobre el Decreto-Ley 902 de 2017, pueda afectar el desarrollo de la implementación de la RRI.

Es particularmente grave la falta de desarrollo legal en cuanto a la implementación del catastro multipropósito<sup>2</sup>, puesto que es la herramienta que permite avanzar en muchos aspectos: darle seguridad jurídica a la tenencia de la tierra a los pequeños y medianos campesinos, contribuir a dirimir conflictos sobre uso del suelo, ser la base para adoptar medidas de ordenamiento territorial y contribuir a ordenar y a hacer más eficiente el recaudo municipal.

El enfoque territorial, en la perspectiva del A.F., busca una compleja transformación de la zona rural en aspectos sociales, institucionales y productivos; es una oportunidad para cerrar brechas sociales y territoriales mediante la realización de inversión pública en concertación con la comunidad, de manera que se logre, progresivamente, una mayor convergencia de las zonas relativamente más atrasadas, se mejore su calidad de vida y se establezca un nuevo tipo de vínculos entre la ciudad y el campo. Los PDET significan una

---

<sup>2</sup> El proyecto de Ley por el cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito aparece como radicado recientemente, el 28 de abril de 2018, bajo el No. 242/2018C, y su estado es señalado como Trámite ante Comisión. <http://www.camara.gov.co/catastro-multiproposito>, consultada el 7/05/1028.

oportunidad de desarrollar mecanismos participativos para la planeación del desarrollo regional.

Mediante el Decreto 893 de 2017 se dio inicio al proceso de construcción de los PDET<sup>3</sup> en 16 subregiones que agrupan 11.000 veredas, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y 6 Zonas de Reserva Campesina (ZRC). La Agencia de Renovación del Territorio –ART es la entidad que dirige y coordina la implementación de los PDET y definió una ruta metodológica para la planeación y participación que inicia en la fase veredal, sigue en la municipal y termina en la subregional, la que agrupa toda la zona PDET<sup>4</sup>. El proceso ha iniciado con avances y en correspondencia con lo establecido en el Acuerdo.

El cronograma inicial que preveía la conclusión del ejercicio de planeación para cada una de las zonas en mayo de 2018, ha sido modificado por dificultades en la implementación, que pasan por el proceso de concertación con grupos étnicos como, en algunos casos puntuales, por dificultades de orden público; al 4 de mayo de 2018 no se había concluido la fase municipal en ningún municipio y solo en 120 se habían realizado reuniones de por lo menos un “grupo motor”<sup>5</sup>. Las zonas PDET en las que no se había realizado este paso, previo a la fase municipal, son Pacífico Medio, Catatumbo, Chocó y Urabá Antioqueño, las cuales agrupan 34 municipios; en 16 municipios más, de los cuales 9 están en la subregión de Pacífico Nariñense, tampoco se habían realizado reuniones del grupo motor. El nuevo cronograma espera finalizar los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- a mediados de septiembre de 2018.

En medio de los retrasos señalados en la implementación de medidas sobre acceso y uso de la tierra, el proceso de construcción de los PDET ha significado de forma positiva la presencia estatal en los territorios, mostrando a las comunidades el inicio de la implementación. No obstante, existen varios factores que amenazan o ponen a prueba estos objetivos que se persiguen con los PDET: el primero, es la capacidad de la institucionalidad, que, en un medio con diversos intereses sobre los territorios, priorice realmente la voz y las apuestas de la comunidad, ejercicio en el cual se juega buena parte de la legitimidad de la

<sup>3</sup> El Decreto establece 16 zonas PDET que agrupan a 170 municipios. La Corte Constitucional declaró su constitucionalidad por medio de la Sentencia C-730 de 2017.

<sup>4</sup> Ver anexo 2.

<sup>5</sup> Los grupos motor son un conjunto de delegados elegidos en las preasambleas comunitarias para trabajar hasta el final del proceso en la construcción de las iniciativas y proyectos que serán incluidos en el PATR. Para cada municipio se eligen 8 grupos correspondientes a cada uno de los pilares. Información entregada por la ART a la Secretaría Técnica

implementación del Acuerdo. Esta dificultad se une con una segunda, que es la ya tradicional dificultad para la articulación de sectores y entidades públicas diversas, con competencias en distintos niveles territoriales y con distintos ritmos institucionales, en función del enfoque territorial del Acuerdo. Finalmente, hay incertidumbre frente a un nuevo gobierno y la posibilidad de concluir los procesos en curso y de respaldar el ejercicio de planificación y sus resultados concertados.

El desarrollo del enfoque territorial, plasmado en los PDET, implica también que se avance en forma importante en el cumplimiento de los Planes Nacionales para la RRI, algunos de los cuales fueron creados por decreto-ley (electrificación rural, vivienda, algunas medidas educativas, y de empleo público) y otros aún no se han desarrollado (Salud, Educación, por ejemplo), ya que estos planes son necesarios para el avance y deben estar claramente articulados con los PDET. El estado de implementación de estos Planes se ha iniciado, sin que sea posible una valoración más completa hasta tanto se conozcan los textos.

El Gobierno Nacional encargó a la Oficina del Alto Comisionado para el Posconflicto (OACP) de la coordinación de los PNRRI. La metodología empleada establece que los ministerios sectoriales son los encargados del diseño de los mismos, y posteriormente son sometidos a revisión del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de la OACP y presentados a la ART para la coordinación con los PDET.

---

6

El Gobierno está analizando un mecanismo que permita la expedición de un acto administrativo que oficialice el conjunto de planes nacionales, posiblemente a junio del presente año. Aunque los planes no se conocen, una revisión del PMI en esta materia permite ver que están planteados con una duración de 15 años.

El éxito de la RRI y por ende, el mejoramiento político, social y económico de la vida de los habitantes del campo colombiano, depende en buena parte de la capacidad de hacer una implementación integral de los distintos puntos del acuerdo –incluyendo la conclusión de la agenda legal y normativa-, de garantizar la máxima participación de las poblaciones del campo y de lograr la difícil articulación Nación-Territorio en su ejecución. Aunque la transformación rural es un proceso que tomará décadas, mientras no se cuente con medidas ciertas de acceso a la tierra y no se inicie por lo menos la planeación de la forma en que se hará la dotación de bienes públicos y se dará acceso a los derechos sociales a buena parte de la población, se demorará el proceso que debe conducir a disminuir la situación de desigualdad y vulnerabilidad y la brecha social existente.

En materia de enfoque étnico la concertación del Decreto-Ley 902 de 2017 con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas llevó al



establecimiento de una cuenta en el Fondo de Tierras y de una serie de salvaguardas. No sucedió lo mismo con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con quienes no se desarrolló la concertación del mencionado decreto. Por su parte, la Alta Instancia Étnica (AIE) en los meses pasados, se concentró en la discusión del PMI y la inclusión de un conjunto de indicadores específicos para el seguimiento del componente étnico del Acuerdo y de salvaguardas específicas. En cuanto a la participación en los PDET, aunque se estableció en el decreto de su creación un mecanismo especial de consulta con los pueblos étnicos, su puesta en funcionamiento no ha estado exenta de dificultades. Las principales se relacionan con el respeto a la integridad territorial en las zonas PDET y a las visiones, procesos, estructuras y formas organizativas propias de los pueblos étnicos. La aprobación de un acta conjunta entre la ART y la AIE, en una fecha avanzada del proceso (marzo 6 de 2018), aunque permitió desbloquearlo y llegar a acuerdos concretos para la participación de los pueblos étnicos en la construcción de los PDET, no ha sido implementada en forma integral por problemas operativos de la ART.

En materia de enfoque de género, aunque normativamente se establecen medidas para facilitar el acceso de las mujeres a los diferentes instrumentos de acceso a la tierra y se establecen, por ejemplo, medidas como puntajes preferenciales, por la fase en que se encuentra la implementación propiamente dicha no es posible ver si tales medidas se cumplen en la práctica. En el proceso comunitario de los PDET la participación de las mujeres ha sido limitada, y se ha desarrollado de mejor forma en los lugares en que se han creado sinergias con entidades de cooperación internacional. Las mujeres rurales han venido participando, aunque manifiestan la dificultad de no tener espacios concretos de discusión de las problemáticas de las mujeres de una forma integral, sino que este debate se hace a través de los pilares establecidos, lo que tiene como consecuencia la dificultad para expresar sus necesidades más allá de las necesidades comunitarias y tienen dudas sobre la permanencia y sostenibilidad del proceso, así como de la aceptación de sus propuestas y la participación de mujeres y organizaciones de mujeres en todos los niveles de decisión que prevé la planeación de los PDET.

## **Punto 2 - Participación Política: Apertura democrática para construir la paz. (A.F. 2)**

El punto 2 del A.F. establece un conjunto de medidas para promover garantías de seguridad suficientes para el ejercicio pleno de los derechos políticos. En el marco de una nueva concepción de seguridad centrada en la dignidad del ser

humano, se reconoce que existen diferentes tipos de participación política más allá de la electoral y propende por robustecerlas, con el objetivo final de romper el vínculo histórico que ha existido en el país entre armas y política.

A nivel electoral establece la necesidad de una reforma política que reduzca la enorme abstención y asegure mayor transparencia en las elecciones. Igualmente contempla 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes como una medida de reparación dirigida a los territorios más afectados por el conflicto armado. A nivel de la participación ciudadana, busca dar un nuevo impulso a los mecanismos establecidos en la Constitución de 1991 y fortalecer las acciones que autónomamente los ciudadanos pueden desarrollar para garantizar un mayor compromiso en la gestión y vigilancia de los asuntos públicos, entre ellos la planificación del desarrollo. En cuanto a participación social, valora la importancia de la movilización social por su potencial democratizador, que debe ser protegido por el Estado para que las organizaciones territoriales puedan expresar sus demandas y que sean atendidas por las autoridades correspondientes.

Esta diversidad en la concepción de la participación política contenida en el punto 2 del A.F. es altamente positiva por su integralidad y, sobre todo, porque una de las principales apuestas del enfoque de paz territorial que orienta su implementación es, precisamente, facilitar un mayor compromiso de la ciudadanía, especialmente en las regiones donde las comunidades no han podido hacerlo en razón de los múltiples tipos de victimización que han tenido lugar en el marco del conflicto armado. De ahí su espíritu reparador, y su efecto potencialmente estabilizador que pueden tener este conjunto de medidas. De cumplirse debidamente se podría generar un círculo virtuoso en la implementación, en el que el Estado, al mismo tiempo que recupera la confianza de la ciudadanía, se fortalece al contar con un conocimiento local fundamental para una adecuada articulación y para llevar a buen término sus acciones en los territorios.

Aunque durante el período trimestral del que se ocupa este informe se registraron avances de manera desigual en los tres temas en los que se divide este punto, en general, desde la firma del Acuerdo se observa una implementación normativa que no avanzó significativamente, en gran medida por la actual coyuntura electoral que vive el país y las dificultades del Gobierno para sacar adelante proyectos legislativos en un Congreso que está por finalizar su período.

Del primer tema *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política*, se destaca la revisión del Estatuto de la Oposición por parte de la Corte Constitucional, aún pendiente de sanción presidencial para su aplicación en la próxima legislatura. Es un avance importante, ya que únicamente declaró inexecutable uno de sus artículos, el que creaba la Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición toda vez que consideró que ésta era una atribución del Consejo Nacional Electoral. Se cumple, entonces, con una deuda histórica que había estado pendiente desde la expedición de la Constitución de 1991.

En materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, se registraron avances importantes entre los que se destaca la expedición del Decreto 660 que reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y el despliegue de operativos y acciones por parte del Gobierno para brindar mejores condiciones de seguridad, especialmente en las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado que es donde se concentran las principales acciones territoriales de la implementación. De igual forma, se valora positivamente la participación del nuevo partido de la FARC en las elecciones del pasado 11 de marzo que, a pesar de algunos inconvenientes en el desembolso del dinero de campaña, se desarrolló sin registrarse hechos de violencia de gran magnitud en contra de sus miembros durante la jornada electoral.

No obstante, el informe hace un especial llamado de atención sobre la persistencia de la violencia en contra de líderes sociales y señala que existen algunas dificultades para adaptar la respuesta estatal hacia un enfoque de protección colectivo y preventivo antes que reactivo e individual. Aunque todavía es prematuro evaluar los efectos concretos de las nuevas instancias y acciones señaladas en materia de implementación, se destacan tres grandes retos que deberán ser atendidos en los próximos meses. Primero, es fundamental reconocer –y no minimizar- la situación que actualmente se vive en materia de seguridad. Segundo, es necesario ajustar la nueva institucionalidad que en garantías de seguridad se ha puesto en marcha durante la implementación y adaptarla a un plan de presencia estatal con vocación de permanencia en los territorios. Y tercero, desarrollar un proceso de modernización de la Policía y fortalecimiento de las autoridades civiles departamentales y municipales para que puedan cumplir a cabalidad con las responsabilidades en materia de seguridad y protección.

En cuanto a los *Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas*, estos corresponden a asuntos que buscan fortalecer la participación ciudadana y la participación

social de las comunidades y organizaciones. En el periodo de análisis solamente se registran avances en el inicio del trámite legislativo de la Ley Orgánica del Plan Nacional del Desarrollo, en el cual se contemplan ajustes normativos relacionados con el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa; como punto a destacar, se continúa con la puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (en sus capítulos departamentales) cuyo objetivo principal es dinamizar acciones que propendan por el mantenimiento de la paz y promuevan una cultura de reconciliación, convivencia y no estigmatización. Sobre los Consejos, el informe llama la atención sobre la necesidad de garantizar su continuidad y su apuntalamiento en el nivel municipal, asuntos que solo podrán realizarse mediante un decidido apoyo político, institucional y financiero, ya del próximo gobierno.

Sobre este tema en general, es fundamental ofrecer las garantías suficientes para que distintas voces ciudadanas puedan manifestarse de manera sostenida, más allá de los eventos electorales. En ese sentido, durante el periodo de análisis no se lograron diferentes desarrollos normativos y operativos que permitieran materializar el conjunto de disposiciones relacionadas que se encuentran contempladas en el A.F., específicamente en materia de veedurías y protesta social. Poder avanzar en estas medidas, sin duda, contribuiría a renovar la participación ciudadana en la construcción de una paz estable y duradera.

Con relación a las *Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad*, se refiere a una serie de disposiciones para fortalecer la participación electoral. En el período analizado, no se registran avances en siete de los ocho subtemas contemplados.

La reforma política que no pasó en el Congreso mediante el mecanismo del *fast-track*, sigue siendo un asunto pendiente y necesario. Aunque en el acuerdo esta disposición no está sujeta a un plazo temporal para su cumplimiento, las pasadas elecciones a pesar de haber sido las más pacíficas de la historia reciente permitieron observar los problemas de transparencia, pedagogía y acceso al voto en muchas regiones del país. Todas ellas, problemáticas que la reforma que se contempla en el punto 2 busca solucionar.

Por su parte, en la actualidad existen tres proyectos de ley radicados en el Congreso que buscan reactivar la creación de las CTEP que se hundieron en noviembre del año pasado. Sin embargo, ninguno de estos proyectos es de

iniciativa gubernamental y todos, en distinto grado, conservan algunas medidas que harían que su aprobación no estuviera en correspondencia con lo acordado pues restringen su potencial democratizador y reparador. Conservan la exclusión de todas las cabeceras municipales de los 167 municipios que conformarían las CTEP y restringen la posibilidad de candidatizarse y votar en ellas únicamente a las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

A propósito de los enfoques transversales dispuestos en el A.F., si bien en el conjunto de medidas de implementación de este punto se registra un reconocimiento formal en la normatividad presentada durante este periodo, la materialización de espacios y mecanismos que correspondan a garantizar el desarrollo de estos enfoques en terreno ha sido problemática.

Con respecto al enfoque de género, la participación de mujeres y población LGBTI en las instancias creadas dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SIGEP- ha sido limitada. Esto se traduce en dificultades a la hora de construir políticas y programas de prevención y protección acorde con las realidades y contextos de estas poblaciones.

En lo que respecta al enfoque étnico, no existe un reconocimiento formal y mucho menos una estrategia estatal para articular los esquemas de autoprotección que las comunidades indígenas y afrodescendientes han desarrollado autónomamente. Es decir, a pesar del interés del gobierno nacional por atender a esta problemática, aún hay serios vacíos en la articulación del SISEP, los diferentes planes y programas proyectados con las guardias campesinas, cimarronas e indígenas.

Finalmente, en materia de participación se reconoce el interés del Gobierno nacional por garantizar una vinculación efectiva de las organizaciones de mujeres y de los pueblos étnicos en el desarrollo de los Consejos Territoriales de Paz. Esto contrasta con la ausencia de estos enfoques en lo relacionado a aquellas medidas encaminadas a promover la participación e inclusión de estos actores en la política electoral, tal y como quedó en evidencia en la jornada del pasado 11 de marzo.

### **Punto 3 - Fin del conflicto (A.F.3)**

El punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” contempla el conjunto de medidas adoptadas por las partes para dar cumplimiento al cese al fuego definitivo y bilateral, la dejación de armas; la reincorporación socioeconómica y política de los exintegrantes de las FARC; y las medidas necesarias para crear las garantías

de seguridad que se requieren para la construcción de una paz estable y duradera.

En términos generales, en los 18 meses de implementación del A.F., según el criterio de la ST, el estado de implementación del punto 3 es iniciado con retrasos y en correspondencia total con lo acordado.

La Secretaría Técnica (ST) registra un cumplimiento total en los subtemas de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD), y de Dejación de Armas (DA). En cuanto a la dejación de armas, en total los integrantes de las FARC entregaron 9.593 armas que fueron inhabilitadas en su totalidad en septiembre de 2017. En este subtema, se han presentado importantes avances pero aún hay tareas pendientes para finalizar estos puntos como en la finalización de entrega de bienes por parte de las FARC, la extracción de las 277 caletas informadas por las FARC a la misión de Naciones Unidas y la construcción de los tres monumentos.

La **reincorporación socioeconómica y política** de las FARC a la vida civil, contempla medidas orientadas a apoyar la transición y la consolidación de las FARC y sus exmiembros hacia una vida política, económica y social bajo los parámetros establecidos en la ley y la Constitución. En este tema, hay avances pero persisten los retrasos en su implementación, y dificultades en procesos y la gestión de proyectos, para una reincorporación exitosa.

12

**Reincorporación política:** en términos generales su estado de implementación es iniciado con avances, en correspondencia total con lo acordado, pero con retrasos en el desarrollo que generan dificultades en la secuencia de implementación. La ST destaca la conformación del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), y su participación en las primeras elecciones legislativas del pasado 11 de marzo de 2018, que si bien marcaron un hito histórico, estuvo marcada por hechos de inseguridad contra excombatientes, que exigieron un despliegue de medidas de seguridad adicional; en el registro de la ST hay tres casos de agresiones serias en los que hubo el asesinato de 4 exintegrantes de las FARC que realizaban labores de participación política. Además, hay registro de acciones violentas, como atentados a las sedes de campaña. Aduciendo la situación de inseguridad el partido FARC anunció la suspensión de su campaña antes de las elecciones.

También se presentaron dificultades de gestión que llevaron a serios retrasos en la entrega de recursos para la campaña electoral de las elecciones legislativas de ese partido, lo que limitó las posibilidades de movilización para ese grupo y llevó a la apertura de investigaciones administrativas por las autoridades

electorales. Como resultado de esta participación y de lo establecido en los Acuerdos, el recién formado partido FARC tendrá representación política de acuerdo al numeral 3.2.1.2 del A.F. y el Acto Legislativo 03 de 2017. De esta forma, cuentan con participación de diez (10) curules en el Congreso de la República, cinco (5) en el Senado y cinco (5) en la Cámara de Representantes.

La captura de Seuxis Paucias Hernández Solarte, conocido como 'Jesús Santrich' con fines de extradición y la decisión de 'Iván Márquez' de no posesionarse en su curul como senador, ha generado un hecho político que limita la participación electoral a través de las curules en el Congreso del partido FARC, y que puede acarrear posibles inhabilidades jurídicas de acuerdo a lo establecido en la ley y la Constitución Política.

**Reincorporación jurídica:** En términos generales el estado de implementación, según el criterio de la ST, es iniciado con avances, con retrasos y en correspondencia parcial con el A.F. A 3 de mayo de 2018, han sido acreditados por el Gobierno Nacional 12.868 personas, de las 14.000 presentadas por el partido FARC, lo que les ha permitido iniciar el proceso de reincorporación y acceder a los beneficios jurídicos y económicos para lograr esa reincorporación. El partido FARC ha insistido ante el gobierno para que gestione ante los jueces la concesión de los beneficios para por lo menos 389 personas que no han sido acreditadas. Las razones por las cuales no han sido acreditadas van desde la dudas sobre su pertenencia a la exguerrilla, hasta la falta de decisión por parte de los jueces acerca de la concesión o no de estos beneficios.

13

Todavía hay un número importante de casos sin resolver de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Amnistías, Indultos y Tratamientos Penales Especiales. Estos casos deberán ser revisados por la Sala de Amnistías e Indultos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Este número se acerca a los 300 excombatientes.

En cuanto al caso de 'Santrich', la ST destaca que la demora en la publicación de las sentencias de control constitucional del Acto Legislativo 01 de 2017 y de la Ley Estatutaria que reglamenta la JEP, así como la demora que tuvo el trámite de la ley de procedimiento de esta jurisdicción, ha significado dificultades para la pronta resolución en el proceso judicial. Igualmente destaca que se han definido los diferentes trámites procesales dentro de los marcos institucionales. También destaca la ST la decisión de 'Santrich' de abandonar la huelga de hambre que puso en riesgo su vida y su salud. La ST reitera la importancia de que tanto el Congreso como la JEP, la Corte Constitucional y la Procuraduría continúen actuando con la mayor celeridad posible en trámites de su competencia.

**Reincorporación socioeconómica:** el estado de implementación de las medidas establecidas en este subtema, según el criterio de la ST, es iniciado con retrasos, con avances, y en correspondencia total con el A.F. Tras la finalización de la infraestructura básica, de 26 ETCR, 25 cuentan con mecanismos para depurar agua y pozos sépticos provisionales. Sin embargo, delegados de los ETCR y Puntos de Reagrupamiento han hecho un llamado al Gobierno Nacional de adoptar un plan de emergencia ante la precariedad de las condiciones de acceso a servicios públicos y saneamiento básico en algunos de ellos, así como interrupciones en la entrega de alimentos. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), el Ministerio de Salud y la Misión de Verificación de Naciones Unidas crearon un grupo técnico que se reúne de manera periódica para abordar las problemáticas en la entrega de los bienes y servicios en los ETCR

Frente a los cerca de 50 nuevos asentamientos registrados, la ST hace un llamado urgente al Gobierno para que desarrolle las medidas necesarias para garantizar la reincorporación de los excombatientes allí asentados, así como la extensión de los programas estatales dirigidos a la garantía de los derechos de las poblaciones que los habitan.

De igual manera, frente a los proyectos productivos, de las 100 iniciativas productivas existentes en los 26 ETCR, la fecha de redacción de este informe 3 han sido aprobadas y 2 se encuentran en estudio técnico, por lo que el Gobierno Nacional tomó la decisión de acelerar la implementación de los proyectos productivos, lo que ha permitido levantar información de 214 iniciativas que se encuentran en desarrollo. Además, fue expedido el Decreto 756 de 2018 frente a los “programas especiales de dotación de tierra” con el fin que las tierras puedan ser adquiridas mediante adjudicación directa a asociaciones u organizaciones cooperativas de excombatientes para el desarrollo de proyectos productivos. La implementación de los procesos de compra de tierras y el desarrollo de procesos productivos servirá para que en el corto plazo la reincorporación sea sostenible.

Con relación a las Economías Sociales del Común-ECOMÚN- la ST conoció la constitución de varias cooperativas tanto a nivel nacional y en los ETCR. Sin embargo, la ST ha registrado que existen impedimentos para su operación ante las dificultades para la apertura de cuentas de ahorros en los bancos, además de las dificultades para la expedición de los registros mercantiles por parte de la Cámara de Comercio. Al respecto, la Superintendencia Financiera expidió la circular 005 del 2 de abril de 2018 en la que imparte instrucciones al sistema financiero, para incluir como clientes y ofrecer productos y servicios a los



exmiembros de las FARC con el fin de garantizar el acceso al sistema financiero y para recibir el depósito de los beneficios económicos de la reincorporación.

En relación con el esquema de atención en salud en los ETCR, éste tuvo una serie de cambios en tres aspectos para mejorar el acceso y prestación del servicio que evidencian la flexibilidad del esquema de atención al adaptarse a necesidades cambiantes de la población en proceso de reincorporación.

La oferta educativa está siendo cubierta con recursos estatales y provenientes de la cooperación internacional, presentando ya resultados en términos de culminación de estudios de decenas de reincorporados y matrícula para por lo menos 2800 personas en proceso de reincorporación. Si bien hay avances en materia de educación para los excombatientes, la dispersión de población por fuera de los ETCR dificulta la prestación del servicio. Adicionalmente, no hay recursos suficientes para continuar prestando el servicio en el segundo semestre de 2018, según reporta el mismo gobierno.

**Reincorporación de menores:** El estado de implementación de este subtema, según el criterio de la ST, es iniciado con retrasos, con avances, y en correspondencia total al A.F. A la fecha de este informe, 124 de 135 menores hacen parte del programa “Camino Diferencial de Vida” y 11 se presentaron a las autoridades y reciben la atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La ST llama a continuar con el programa “Camino Diferencial de Vida”, para así lograr que la totalidad de jóvenes y adolescentes desvinculados cumplan su proceso de reincorporación.

El tema de **garantías de seguridad** contiene una serie de mecanismos que buscan fortalecer el A.F. en materia de seguridad y protección, agrupando un conjunto de medidas, entre las que se destacan aquellas dirigidas a enfrentar las organizaciones criminales sucesores del paramilitarismo, medidas de protección a nivel individual y colectivo, y generar cambios sustanciales que permitan en un adecuado proceso de transición en materia de seguridad y salvaguardar el monopolio de la seguridad en cabeza del Estado. De manera general el estado de implementación de los compromisos en materia de garantías de seguridad es: en implementación, iniciado con avances, con algunos retrasos en su desarrollo, y en correspondencia total al A.F. Sin embargo, la situación en materia de garantía de seguridad **es donde hay mayores retos y riesgos para la construcción de una paz sostenible.**

La ST destaca que la persistencia de la violencia política que afecta a los líderes comunitarios, activistas políticos, personas en proceso de reincorporación trabajadores organizados y defensores de derechos humanos, es hoy día el

riesgo que afecta de manera notoria el logro de una paz estable duradera con alcance en los territorios que estuvieron afectados de manera persistente por el conflicto armado. **Si bien esta violencia no representa aún una amenaza a la estabilidad del acuerdo mismo, es un riesgo menor pero no despreciable.**

**Pacto Político Nacional:** para el período de reporte de este informe la ST registra avances con retrasos en la promoción del Pacto. La Dirección para la Democracia, la Participación y la Acción Comunal del Ministerio del Interior han liderado la estrategia de promoción del Pacto Político Nacional. Como parte del Pacto Político Nacional, el A.F. contempla la prohibición constitucional “de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares” (A.F. 3.4.2). Al respecto, y pese a la falta de Pacto Político Nacional, el Acto Legislativo que lo prohíbe y que asegura el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado fue aprobado en agosto de 2017 en el Congreso de la República, y a la fecha no cuenta con concepto de la Corte Constitucional para proceder con la sanción presidencial.

**Comisión Nacional de Garantías de Seguridad:** Para el período del presente informe, el estado de cumplimiento de los compromisos asociados a la CNGS es iniciado con avances y en correspondencia total al A.F. Desde su creación, la CNGS ha celebrado reuniones en zonas prioritarias (NN.U, 2018, p.13) y ha sesionado en seis ocasiones con el Presidente de la República. En dichas sesiones se creó una subcomisión con representantes de las entidades que hacen parte de esta comisión para tratar problemáticas específicas de los territorios. Además, se crearon cuatro comisiones técnicas para la construcción de insumos para la formulación del Plan de Acción Permanente Contra las Organizaciones Criminales (PAPCOG), enfocados a lo regional, a los enfoques de género y étnico, fuentes de financiación, cambios normativos y el impacto de la respuesta de las instituciones.

**Garantías de seguridad de exmiembros de las FARC-EP:** El A.F. (3.4.7) contempla medidas encaminadas a garantizar la protección de los integrantes del partido FARC, así como a los exintegrantes de la exguerrilla que estén en proceso de reincorporación a la vida civil y a sus familias. En cumplimiento de los compromisos asociados, la fuerza pública que acompaña los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación-ETCR, junto a la Unidad Nacional de Protección<sup>6</sup> han desarrollado medidas nuevas para enfrentar las

---

<sup>6</sup> La Unidad Nacional de Protección-UNP ha iniciado la implementación de esquemas de protección colectiva en los espacios territoriales, prestando el servicio de escolta a exmiembros

problemáticas que se han generado en algunos espacios territoriales por la presencia de grupos armados en la zona “(...) sobre todo en los departamentos del Meta, Guaviare y el Cauca, donde se han lanzado ataques contra la Policía Nacional. Pese a ello, desde septiembre de 2017, cinco agentes de policía han resultado muertos y otros han sido heridos de gravedad en esos ataques” (NN.UU, 2018, p.3).

Adicionalmente, las fuerzas armadas han venido implementando la campaña “Carpa Azul” cuya finalidad es coordinar la acción institucional frente a la protección de las comunidades cercanas a los ETCR, obteniendo resultados positivos, aunque generando cierta resistencia por parte de la sociedad civil en zonas donde hay presencia activa de actores armados.

**Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y conductas Criminales, Integración de Cuerpos élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos:** La ST corroboró los primeros avances en n materia de investigación. Además de la puesta en marcha de la Unidad, también se implementó la metodología de investigación contenida en la Directiva 002 del 2017<sup>7</sup> de la Fiscalía General de la Nación, que busca que la investigación tenga en cuenta las características especiales que rodean los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, aplicada a los casos de homicidios de excombatientes y sus familiares. Ésta, ha tenido avances importantes, en el apoyo de 56 casos de homicidio, 1 de tentativa de homicidio y 1 de desaparición forzada en contra de excombatientes de las FARC-EP, de los cuales 15 cuentan con avances procesales significativos. Para 2018, de los 22 casos reportados, la Unidad conoce 18 frente a los cuales 9 se encuentran con orden captura, y los otros 9 se encuentran en investigación con avances.

---

de las FARC que se trasladan fuera de estos espacios y, capacitando y contratando por lo menos 935 personas, incluyendo a 541 exmiembros, de los cuales 84 son mujeres

<sup>7</sup> La metodología consta de tres fases: i) Implementación de la metodología de abordaje de casos para activar la ruta de actos urgentes en los homicidios de excombatientes y sus familiares, que comprende, el procesamiento de escena, el abordaje de testigos y la recolección de información que permita construir el micro contexto del sitio donde ocurrieron los hechos. La fase finaliza con la solicitud de órdenes de captura, previa consolidación de toda la información probatoria; ii) Materialización de órdenes de captura, a través de la fuerza pública. Se finaliza esta etapa con la presentación de los informes de los resultados obtenidos de la búsqueda de personas; y iii) Declaratoria de persona ausente de los indiciados para llevar a cabo la formulación de imputación en ausencia.

Sin embargo, ante la rapidez con que ha mutado el fenómeno de la violencia en meses recientes y su persistencia, la ST considera conveniente los re-diseño temprano de los instrumentos de política y gestión que sirvan para prevenir nuevos hechos de violencia, como parte de una oportunidad crítica de mejoramiento continuo.

**Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):** El Sistema se encuentra en su etapa final de construcción para su puesta en marcha. El sistema SISEP realizará un seguimiento a la respuesta institucional de las entidades públicas dirigidas a garantizar la seguridad y protección de acuerdo al Decreto Ley 895 de 2017, además de hacer un seguimiento de indicadores que den cuenta de hechos específicos sobre violencia política.

Al cierre de este reporte, la ST desconoce si el SISEP se encuentra operando, y considera importante que una vez el Gobierno Nacional cuente con los resultados estadísticos de su implementación, los mismos sean dados a conocer de forma pública para mejorar el rendimiento de cuentas a la ciudadanía en esta área crítica para la implementación del A.F.

**Garantías de seguridad en el proceso electoral para el partido FARC:** En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el A.F. contempla medidas para la protección para los integrantes del nuevo partido FARC, como la creación de una subdirección al interior de la Unidad Nacional de Protección (A.F. 3.4.7.4.1). Durante la campaña electoral del Partido FARC desde el inicio hasta su finalización los miembros del partido sufrieron 17 incidentes, incluyendo en tres (3) de sus sedes regionales (NN.UU, 2018, p. 4), el asesinato tres integrantes del partido FARC, dos en Peque, Antioquia, y uno en Santander de Quilichao, Cauca, además de un atentado contra una integrante en Bogotá y una amenaza en Medellín (Pacifista, 2018), lo que denota que si bien se realizó un esfuerzo importante por parte de la fuerza pública y la UNP, existen todavía altísimos riesgos de seguridad que se siguen materializando en hechos victimizantes.

**Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en el territorio:** El A.F (3.4.8) establece el compromiso de la creación de un Plan Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, para lo cual el Gobierno Nacional desarrolló medidas de participación y consulta, tras las cuales expidió el Decreto 660 de 2018, que crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, pero debe la ST hacer un llamado para que se acelere en lo posible en la transición del nuevo Gobierno

la implementación del programa. El estado de cumplimiento es iniciado con avances y en correspondencia total con el A.F.

**Plan Horus:** El Gobierno Nacional tiene en el marco del Acuerdo el compromiso de garantizar la seguridad en los territorios más afectados por la violencia (A.F. 3.4.8). En cumplimiento de ese compromiso, desarrolló el Plan Horus que busca que el Ejército Nacional haga presencia constante en las zonas de anterior confrontación armada (Ejército Nacional, 2018).

De acuerdo a la información brindada por el Gobierno Nacional, la fuerza pública hace presencia actualmente en 599 de las 600 veredas identificadas por el Gobierno Nacional como prioritarias en materia de seguridad, de acuerdo al Plan Horus, que fue lanzado en diciembre de 2017. Su implementación “(...) se encuentra todavía en una fase inicial y, pese a los esfuerzos que se están realizando, se enfrenta a diversos problemas, como las necesidades logísticas que plantea el establecimiento de una presencia permanente en un gran número de distritos muy remotos; el problemático despliegue de unidades ligeras militares y policiales a las zonas en que los grupos armados ilegales se enfrentan activamente a las fuerzas de seguridad; la preocupación de las comunidades en que ha aumentado el despliegue del personal de seguridad y el hecho de que, en los lugares en que la subsistencia de las comunidades depende básicamente del cultivo de coca o la minería ilegal.” (NN.UU, 2018, p. 12).

19

**Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas:** En cumplimiento del compromiso del Gobierno Nacional de crear instrumentos de prevención en el que se contempla “un nuevo sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales” (A.F. 3.4.9) el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2124 de 2017 que reglamentó el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida en posibles situaciones de vulneración de derechos humanos e infracciones al DIH. Este además hace parte de las prioridades normativas para el primer año de implementación. Este sistema tiene dos componentes; el de alerta temprana en la Defensoría del Pueblo y el de respuesta y reacción rápida en el Gobierno Nacional. La norma señala que el componente de respuesta rápida a las alertas tempranas se articulará a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, CIPRAT.

**Mecanismo Nacional de supervisión e Inspección Territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada:** De acuerdo a lo señalado por el A.F. (6.1.10.k) este subtema debía adelantarse en los primeros doce meses de implementación, por lo que hay un incumplimiento de lo acordado, teniendo en

cuenta que la ST no reportó avances en los 18 meses de implementación. Al momento de cierre de este reporte no ha sido creado un Mecanismo Nacional de Supervisión e Inspección Territorial de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada.

**Sometimiento o acogimiento a la justicia de organizaciones criminales:** El Gobierno Nacional radicó el 20 de marzo de 2018 con mensaje de urgencia en el Congreso de la República una nueva versión de este proyecto de ley<sup>8</sup>. Este proyecto, define el marco jurídico para el sometimiento colectivo de organizaciones criminales, el cual fue aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República después de la fecha de observación de este informe.

#### **Punto 4 - Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (A.F. 4)**

El punto 4 del A.F. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, incluye cuatro grandes temas: i) Programas de **Sustitución** de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de **Desarrollo** con Participación de las Comunidades; ii) Programas de Prevención del **Consumo** y Salud Pública; iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de **narcóticos** y iv) Acción Integral contra las **Minas Antipersonal**.

De manera general, en el primer año y medio de implementación del A.F., el avance en este punto se ha dado principalmente en los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, y en el programa de desminado humanitario, mientras que los programas de prevención del consumo y la lucha contra la cadena del narcotráfico cuentan con muy pocos avances materiales.

Desde el lanzamiento del PNIS en enero de 2017, han sido vinculadas 123.225 familias por medio de acuerdos colectivos, de las cuales un poco más de la mitad (68.228 familias) cuentan con acuerdos individuales de sustitución. Si bien en lo corrido de 2018 se siguen vinculando familias al programa, el ritmo ha sido menor al observado en 2017, por lo que posiblemente el PNIS esté cerca de alcanzar su límite de cobertura.

En materia del programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, el Gobierno tenía previsto sustituir 50 mil hectáreas en 2017, sin embargo, aún a mayo de 2018 no se ha alcanzado esta meta, ya que sólo han sido sustituidas

---

<sup>8</sup> Una primera versión del proyecto fue radicada en el Congreso el 25 de octubre de 2017, pero no terminó su trámite por medio del procedimiento legislativo especial para la paz.

36 mil hectáreas. El Gobierno insistió en que esta meta podrá ser alcanzada en julio de 2018. Ya que el programa de sustitución voluntaria no ha tenido tanto alcance como la erradicación forzosa, la ST identifica como prioritario incentivar los programas de sustitución, y considerar la erradicación como última instancia para eliminar las hectáreas cultivadas con coca.

Guaviare y Arauca fueron declarados como los primeros departamentos donde el PNIS terminó el proceso de erradicación voluntaria de cultivos en su totalidad, para proceder al acompañamiento técnico y el desarrollo de proyectos productivos.

Durante todo el 2017 fueron erradicadas forzosamente 53 mil hectáreas, sobrepasando marginalmente la meta que tenía la fuerza pública de erradicar 50 mil hectáreas. Para 2018, el Gobierno se propuso erradicar otras 65 mil hectáreas, de las cuales entre 23 y 25 mil hectáreas serán erradicadas por la fuerza pública, pero en coordinación con las comunidades que tengan acuerdos de sustitución. De esta meta, ya han sido erradicadas 16 mil hectáreas en lo corrido del 2018, que corresponden al 25%.

En términos de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), y particularmente la asistencia técnica a cultivadores, no hay avances significativos, y presentan retrasos en su implementación, debido a que únicamente han venido avanzando en los municipios donde ya han culminado los procesos de erradicación voluntaria de cultivos, teniendo un desarrollo secuencial y no simultáneo. En cuanto al desembolso de la asistencia alimentaria inmediata de los cultivadores vinculados al PNIS, la ST también registró retrasos, principalmente durante 2017, pero que se mantienen en algunos municipios en 2018.

En materia de formalización de la pequeña propiedad, y de los proyectos productivos del PNIS, El programa “Formalizar para sustituir” de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) avanzó en la entrega de 1.065 títulos a las familias vinculadas al PNIS en el pasado año y medio. Esta medida ha generado, según el Gobierno, que la resiembra de cultivos de uso ilícito sea de cero en los municipios donde se ha formalizado la tierra.

Uno de los mayores riesgos en la implementación del punto 4 del A.F. lo representa la falta de garantías de seguridad en los territorios donde se desarrolla el PNIS. En el 2017, y lo corrido del 2018, durante los procesos de erradicación, han sido asesinados cuatro miembros de la fuerza pública y otros 36 han resultado heridos. Estos riesgos de seguridad en las zonas de sustitución

de cultivos de uso ilícito persisten, principalmente de grupos de crimen organizado, que intentan apropiarse de las rentas de economías ilícitas.

Un retraso significativo en la implementación del A.F. es la suspensión de sanciones penales contra los pequeños cultivadores. En esta materia, el Ministerio de Justicia presentó inicialmente un proyecto de Ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, a finales del 2017, el cual fue archivado por vencimiento de términos en el Congreso. El 20 de marzo pasado, el Ministerio de Justicia presentó un nuevo proyecto de ley, disminuyendo las hectáreas máximas que puede tener un cultivador para entrar en el tratamiento diferenciado, pasando de 3,8 hectáreas en el proyecto de 2017, a 1,78 hectáreas en la nueva versión. Al respecto, se han originado rechazos a la implementación del proyecto, principalmente por parte de la las FARC, por el cambio en la extensión máxima de los cultivos. Debido a que el A.F. no especifica los criterios para identificar los pequeños cultivadores, el proyecto de ley no supone un incumplimiento del A.F.

Los programas de prevención del consumo y salud pública; y la solución al problema de producción y comercialización de narcóticos son algunos de los puntos donde menos ha avanzado el A.F., en su primer año y medio de implementación. La ST sí resalta que hay esfuerzos y campañas en estas materias, como el programa “Familias Fuertes” en Antioquia, enfocado a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas por parte de menores de edad; y los acuerdos de cooperación internacional que ha firmado Colombia para promover el intercambio de información para atacar la cadena del narcotráfico. Sin embargo, no ha habido una política nacional que impulse la implementación de estos puntos de manera significativa.

Vale aclarar que de manera local sí existen avances en esta materia, principalmente en programas de prevención de consumo y tratamiento de personas con consumo problemático, además de una mejora en cuanto a los resultados de esfuerzos de la fuerza pública en incautaciones de sustancias, desmantelamiento de laboratorios, y lucha local contra el crimen organizado, asociado al narcotráfico. Sin embargo, la ST no registra un efecto causal directo entre la implementación del A.F. y los avances locales en estos temas del punto 4, por lo cual son tomados como eventos de contexto relacionados a la implementación del A.F.

En cuanto al Desminado Humanitario, el Gobierno Nacional declaró 46 nuevos municipios libres de sospecha de minas antipersonal, para un total de 226 municipios, lo que significa un avance del Programa de Descontaminación de



Territorios en lo corrido del 2018. Actualmente, el programa cuenta con 187 excombatientes que recibieron formación de desminado humanitario, esta cifra sigue aumentando dado que el Fondo Colombia en Paz informó que inició entrenamiento de 80 excombatientes y otros 66 desminadores están en entrenamiento desde marzo.

Frente a las víctimas por minas antipersonal, durante el 2018, el Gobierno Nacional ha registrado 22 víctimas, representa el 39% del total en 2017, lo cual refleja un potencial aumento de víctimas por minas antipersonal para 2018 y se presenta como un reto para el Gobierno Nacional que mediante el cumplimiento del compromiso de descontaminar el territorio se congele esta cifra.

### **Punto 5 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR) (A.F.5)**

El quinto punto del A.F. recoge una de las discusiones más complejas del proceso de paz. En ella se sintetizan los compromisos como la centralidad de las víctimas dentro de los acuerdos y como la seguridad jurídica de los excombatientes, de tal suerte que se haga realidad su reincorporación a la vida civil. Esta promesa se consolidó mediante el encuentro de *mecanismos extrajudiciales* como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), mediante los cuales se busca el esclarecimiento de la verdad; un *mecanismo judicial* con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que identifique y juzgue a los responsables de las violaciones a los DDHH y al DIH, a partir de una concepción restauradora; sumados a *medidas de reparación*, desde el fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas; y los compromisos para la garantía de los DDHH, que esperan generar políticas sostenibles y duraderas para evitar la repetición de conductas victimizantes en el marco del conflicto.

De su cabal cumplimiento depende la legitimidad del proceso de paz, la certeza jurídica de los excombatientes para poder continuar su tránsito hacia la vida política en el ámbito de lo civil, y lograr una promoción efectiva de la reconciliación, convivencia y construcción de paz entre el pueblo colombiano.

En los primeros 18 meses de implementación del A.F. se han presentado avances, con dificultades y cambios, en la creación, aprestamiento institucional y puesta en marcha de los componentes del SIVJRNR.

En materia de **Verdad**: la CEV ha iniciado con avances, con retrasos según lo acordado y en correspondencia con el A.F. El Decreto 588/17 le dio vida, y ya

fue declarado exequible por la Corte Constitucional, salvo algunos aspectos relacionados con el acceso, uso y reproducción de información reservada, que fueron condicionados. Los Comisionados se posesionaron el 8 de mayo de 2018, momento en el cual comenzó a operar formalmente. Por su parte, la UBPD, ha iniciado con avances, con retrasos en su implementación, y en correspondencia parcial por algunos cambios que se han venido corrigiendo. El Decreto Ley 589/17 que organiza la Unidad está en revisión de la Corte Constitucional, y se expidieron otros decretos complementarios relacionados a su estructura parcial, planta de personal y sistema de nomenclatura y remuneración. Su directora se posesionó el 20 de febrero de 2018 y la Unidad se encuentra en proceso de alistamiento, por lo cual se espera que comience a operar formalmente en el mes de julio.

Los dos entes han sufrido algunos inconvenientes de orden administrativo y técnico durante su puesta en marcha y, particularmente, la UBPD ha afrontado algunas controversias en razón a su naturaleza y competencias. Las falencias que se presenten en el componente de verdad dentro del SIVJRNRR pueden llegar a desequilibrarlo en perjuicio de las víctimas, para quienes estos mecanismos extrajudiciales son la única esperanza para conocer la verdad y el paradero de sus familiares desaparecidos. Es necesario que el Estado habilite todas las condiciones jurídicas, técnicas y de protección necesarias para que estos entes cumplan su misión.

En el componente de **Justicia**: la aplicación de las *Amnistías, Indultos y Tratamientos Penales Especiales* inició con avances, a tiempo y con cambios. Se expidió la ley 1820 de 2016, la cual fue declarada exequible parcialmente por la Corte Constitucional y una serie de decretos que la reglamentan. Sin embargo, se registran retrasos respecto a la definición de excarcelaciones de un grupo de personas privadas de la libertad y existen controversias relacionadas al cierre del listado de personas reconocidas por las FARC y acreditadas por la OACP, y por la inclusión del régimen de condicionalidades en el examen de constitucionalidad de la Ley 1820/16. Ello, sumado a la detención de 'Jesús Santrich', ha aumentado la desconfianza y la sensación de inseguridad jurídica entre los excombatientes, por lo que se considera urgente que el Estado garantice el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos en el A.F. respecto a la situación jurídica de los excombatientes, resuelva las diferencias sobre los cierres de los listados y provea condiciones humanitarias de seguridad y rutas de acceso al proceso de reincorporación para quienes aún permanecen en las cárceles.

La creación de la JEP inició con avances, con retrasos en la definición de sus normas sustanciales y procedimentales y en correspondencia parcial por cambios respecto a algunos elementos significativos con el A.F. Se destaca la expedición del Acto Legislativo 01/ 2017, la aprobación de la Ley Estatutaria en el Congreso de la República, y la apertura al público de la JEP el 15 de marzo de 2018. Los magistrados han elaborado con celeridad la propuesta de las normas de procedimiento, hoy en trámite en el Congreso de la República, y el reglamento interno, necesarios para desarrollar su labor. También hay avances importantes en la construcción del protocolo de presentación de informes por las organizaciones de víctimas a la Sala de Reconocimiento y se está trabajando en los protocolos con la Unidad de Investigación y Acusación (UIA). Sigue en control constitucional la Ley Estatutaria.

Se han presentado controversias entre las partes por los cambios introducidos por el Congreso de la República en la ley estatutaria al A.F., entre ellos: la limitación de la autonomía y el alcance de la Jurisdicción, la redefinición de condiciones y garantías sustantivas y procesales y la restricción para la vinculación de terceros y agentes de Estado civiles a la JEP. A esto se suman algunas críticas relacionadas con manejos administrativos y presupuestales a su interior, que pueden afectar el respaldo de la opinión pública a esta Jurisdicción.

Es muy importante que en la conformación y reglamentación de las diferentes instancias de la JEP y en el examen constitucional de la Ley Estatutaria, se atienda al espíritu del A.F., se garantice la seguridad jurídica de los procesados y se protejan los derechos de las víctimas. A su vez, se hace un llamado a evitar politizar la labor de esta Jurisdicción y a respetar su plena autonomía e independencia. La JEP (A.F. 5.1.2) provee un modelo de justicia prospectiva y restaurativa, que busca el equilibrio necesario entre la paz y la justicia, donde prevalezcan los derechos de las víctimas y las garantías de no repetición, más allá del endurecimiento de las sanciones y la retribución por los delitos.

Cualquier alteración a ese delicado equilibrio puede generar el debilitamiento del proceso de paz y crear incertidumbre y desconfianza, lo cual puede afectar la realización de los derechos de las víctimas y ampliar la posibilidad de que se generen nuevas violencias y victimizaciones en el país.

En relación a la **Reparación**, se concluye que ya inició con retrasos, pocos avances y sin que sea posible por ahora hacer una valoración de su correspondencia con el A.F. Se destaca el desarrollo de varios actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva por la FARC, aunque persisten inquietudes sobre la manera en que estas acciones y aquellas de contribución a

la reparación, se articularán con sus obligaciones con el SIVJRNR, lo cual podría estar ralentizando el desarrollo de estas medidas. No hay avances en los cambios pactados para la política pública de reparación a víctimas, quedando como tarea pendiente del Gobierno Nacional y que se materialice el compromiso del Estado mediante la adecuación de la política pública a lo acordado y en particular, las capacidades institucionales, técnicas y presupuestales para el reconocimiento y la realización integral de los derechos de las víctimas.

Frente a **las garantías y compromisos con la promoción de DDHH**, se reporta que inició con algunos avances, de manera lenta y sin cambios, con pocos progresos y desiguales. En el Plan Nacional de Acción en DDHH se han alcanzado acuerdos temáticos y metodológicos para su consulta en los territorios, aunque con retrasos en la agenda, y su articulación con las acciones para el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación, aunque no se conocen los mecanismos para su inclusión en la política. Fue expedido el Decreto 660/2018 sobre el programa de protección a comunidades y organizaciones en territorios. Otros asuntos, como la creación de una Comisión asesora de DDHH y Paz siguen pendientes. Por tanto, es importante concretar los esfuerzos para la construcción y fortalecimiento de estos Planes, que permitan dar continuidad a este proceso, y que la Defensoría del Pueblo avance en la constitución de la Comisión Asesora.

Finalmente, en cuanto al **enfoque étnico y de género** en el SIVJRNR, ha habido avances, los cuales se han concentrado en el ámbito normativo y desarrollo metodológico, en tanto los entes del Sistema se encuentran en su fase de aprestamiento y puesta en marcha. Se destacan: (i) los avances metodológicos para la inclusión de enfoques diferenciales en las labores de la CEV y la UBPD; (ii) el alto número de mujeres miembros de FARC capacitadas para el desarrollo de las medidas humanitarias inmediatas del Comunicado Conjunto No. 62 de 2016; (iii) el nombramiento bajo criterios de inclusión étnica y de género de los miembros del SIVJRNR; (iv) la creación de las Comisiones Étnica y de Género de la JEP y la conformación de un grupo especial de investigación de casos de violencia sexual en la UIA. Asimismo, se han presentado críticas a la exclusión de los enfoques de género y étnico en la Ley 1820/2016 y en el Decreto 277/2017 sobre Amnistías, Indultos y Tratamientos Penales Especiales. Por tanto, es fundamental que se concreten los mecanismos de inclusión de los enfoques diferenciales en el SIVJRNR y trascender su enunciación normativa, con el fin de atender de manera efectiva a las víctimas, a las mujeres, personas LGBTI y pueblos étnicos.

## Punto 6 - Implementación, Verificación y Refrendación (A.F. 6)

El punto 6 del A.F. “Implementación Verificación y Refrendación”, contempla medidas para contribuir a garantizar la implementación del A.F., incluyendo mecanismos técnicos de seguimiento, impulso y verificación, como lo es la CSIVI, espacio formal de interlocución entre el Gobierno Nacional y el partido FARC, medidas para la operacionalización de las disposiciones con un Plan Marco de Implementación (PMI) y medidas para garantizar la transparencia en el proceso de implementación. Igualmente, contempla las prioridades normativas de implementación, las medidas afirmativas para garantizar los derechos de los pueblos étnicos en el proceso y los mecanismos internacionales de acompañamiento y verificación a la implementación del A.F.

En términos generales, el punto 6 es el que **presenta mayores avances**, pues varias de sus disposiciones estaban contempladas para el primer año de implementación. Sin embargo, persisten retrasos y dificultades en algunos asuntos.

La **Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)**, es una de las bases que garantiza la integridad de la implementación del A.F., así como la continuidad y sostenibilidad en este proceso. La Comisión, instalada oportunamente en diciembre de 2016 ha funcionado de forma constante y ha demostrado ser un espacio de concertación y un espacio en el cual el Gobierno Nacional y las FARC han resuelto sus diferencias. En ningún momento, las controversias presentadas han supuesto la paralización del proceso de implementación, lo que demuestra la buena voluntad que el Gobierno y las FARC han tenido.

En los 18 meses de implementación del A.F., la CSIVI ha conformado equipos técnicos para la discusión y el trabajo de todos los puntos del A.F. Igualmente, en el marco de la CSIVI fue conformada la Instancia Especial de Género y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. El trabajo de la CSIVI se ha concentrado principalmente en la producción normativa, la redacción del Plan Marco de Implementación y lo concerniente al fin del conflicto.

La ST considera que la captura de ‘Jesús Santrich’ con fines de extradición y el traslado de ‘Iván Márquez’ al Caquetá podrían suponer un obstáculo para el buen funcionamiento de la Comisión y un reto para las partes, que tienen el deber de mantener la comunicación a pesar de las dificultades.

Igualmente, el Auto emitido por el Consejo de Estado que limita el papel de la CSIVI en el examen previo de correspondencia con el A.F. de las medidas de

desarrollo normativo, supone un obstáculo pues aún hay puntos, en particular el de Reforma Rural Integral cuyo desarrollo normativo apenas comienza, por lo que esta limitación reduce la capacidad de una de las partes en la negociación para buscar asegurar que la interpretación del A.F. corresponda a su visión así como amplía la posibilidad de que la implementación normativa se aparte del espíritu e intenciones del A.F.

La ST destaca la importancia de la CSIVI para reducir y resolver las eventuales controversias entre las partes por la implementación, y destaca el importante papel que tiene esta instancia como el componente de verificación para garantizar la sostenibilidad del A.F. y para lograr que las modificaciones necesarias al mismo se tramiten en función de dicha sostenibilidad y de los intereses de las víctimas. Por tal razón insta al nuevo gobierno a no interrumpir su funcionamiento e imprimirle una dinámica que contribuya al avance de la implementación.

El Gobierno y los representantes del Partido FARC en la CSIVI alcanzaron un acuerdo respecto al **Plan Marco de Implementación (PMI)**, en diciembre del 2017, lo aprobaron el 15 de marzo del 2018 y ya lo hicieron público. El PMI aprobado cuenta con 501 indicadores de producto y 22 metas trazadoras. Sin embargo, el PMI mantiene salvedades hechas por el partido FARC.

28

Aunque la Corte Constitucional avaló el Acto Legislativo 02 de 2017, para garantizar la estabilidad financiera y administrativa de la implementación del A.F. es necesario reformar la Ley 152 de 1994 referente al Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la sostenibilidad financiera y administrativa del A.F. En septiembre de 2017, fue radicado un proyecto de ley en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, pero fue archivado por vencimiento de términos. En abril fue presentado nuevamente. La ST hace un llamado al Congreso de la República a que considere y apruebe la ley que modifica el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley que reglamentará el PMI que será presentada en la próxima legislatura, pues ambas hacen parte de las prioridades normativas para la implementación, establecidas en el A.F.

En los 18 meses tras la firma del A.F., la ST ha registrado avances importantes relativos a los instrumentos de financiación de implementación del A.F. En agosto de 2017 el Congreso aprobó el Acto Legislativo 04 de 2017 que reforma el Sistema General de Regalías para establecer fuentes que permitan a las entidades territoriales financiar proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del A.F. en sus territorios. Al 30 de abril de 2018 han sido aprobados 21 proyectos en el OCAD de Paz que buscan mejorar 168 Km de vías

en 15 departamentos del país. Igualmente, fue radicado en el Congreso un proyecto para reformar el Sistema General de Participaciones y así fortalecer las capacidades presupuestarias de las entidades territoriales.

En cuanto al apoyo del sector empresarial, la ST destaca la expedición del Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017 por el cual se definen y establecen las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) que comprenden 344 municipios. En éstas, se reglamentaron beneficios tributarios que están a disposición de las empresas que se creen en estas zonas. A la fecha, se han creado 407 nuevas empresas. En el marco de un programa de Obras por Impuestos, empresas contribuyentes podrán pagar parte de su impuesto de renta mediante la ejecución directa de obras de trascendencia social. A la fecha el Gobierno ha aprobado 23 proyectos por un valor de \$220.616 millones de pesos en 25 municipios de 12 departamentos del país.

Respecto a la financiación de la implementación con recursos públicos, la ST hace un llamado público a que se discuta con participación de la academia y centros de estudios el nivel de financiación requerido para el A.F. en el marco de los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, la ST destaca la coordinación y mejoras logradas tras la asignación de la función de coordinación del Fondo Colombia en Paz al Ministerio de Hacienda en cabeza del Viceministerio; si bien es un avance importante plantea el reto sobre el mejor diseño posible en el futuro para asegurar la implementación y adecuada gestión de los recursos dirigidos a la atención de los compromisos en el marco del Acuerdo. Esta es una de las más importantes oportunidades de mejoramiento que tiene la implementación en el momento.

En cuanto a las medidas para la transparencia, a la fecha del informe el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) no está funcionando y la ST ha registrado dificultades en su desarrollo. Si bien los avances son marginales en este aspecto, la ST reconoce el impulso a nuevas y más medidas de transparencia que el Gobierno desde la Secretaría para la Transparencia ha impulsado.

La ST reconoce los importantes logros en materia de **implementación normativa**, aunque persisten retrasos. En el marco de las Facultades Especiales para la Paz que finalizó el 30 de mayo de 2017 y el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz que finalizó el 30 de noviembre de 2017, dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016, el Gobierno expidió 35 decretos y el Congreso de la República aprobó 5 Actos Legislativos y 6 leyes. Al cierre de este informe, la Corte ha emitido sentencia sobre 4 de los 5 Actos Legislativos, 4 de las 6 leyes

y sobre 34 de los 35 decretos.

En el segundo periodo de la última legislatura del Congreso que inició el pasado 16 de marzo, 8 proyectos fueron radicados de los cuales dos fueron aprobados 2 aplazados y 4 archivados. Este periodo fue de baja actividad en parte por la coyuntura electoral y por otra parte, a la fragmentación de los sectores que apoyan el A.F. y a la conformación de nuevas alianzas de cara al nuevo gobierno.

La ST reitera que persisten retrasos e incumplimientos en el trámite de normas de vital importancia para la correcta implementación del A.F. Preocupa especialmente el incumplimiento respecto a la reforma de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), las normas para la garantía y promoción de la participación ciudadana que no han tenido ningún avance y el poco desarrollo que ha tenido la implementación normativa de la reforma Rural Integral.

En cuanto al **Componente Internacional de Verificación**, la ST reconoce la designación de los expresidentes Felipe González (España) y José Mujica (Uruguay) como Notables y la conformación de su Secretaría Técnica a cargo del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Por otro lado, en septiembre de 2017 la Misión Política de Verificación de Naciones Unidas inició labores para verificar la implementación de los compromisos relativos a la reincorporación de los exintegrantes de las FARC y las garantías de seguridad. Además, el mandato de la OACNUDH fue renovado por tres años el pasado 31 de octubre de 2016 y fue designado Alberto Brunori como nuevo representante.

En abril de 2017, el Gobierno Nacional entregó al **Componente de Acompañamiento Internacional** los protocolos de funcionamiento, para que apoyen la implementación del A.F. a través de recursos materiales y/o humanos, el diseño y ejecución de programas y el monitoreo al proceso de implementación, y así establecer garantías en términos del cumplimiento de lo acordado. Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto en la hoja de ruta entregada, los retrasos en la aprobación del Plan Marco de Implementación impidieron que el acompañamiento internacional funcionara como está dispuesto en los protocolos. En el último trimestre, la ST registra avances importantes a partir de la aprobación del PMI. El Gobierno actualmente trabaja en un documento con las necesidades puntuales y específicas de cada punto del A.F. con el fin de establecer los proyectos a ser apoyados por los países y organizaciones que conforman el componente. Adicionalmente, la ST destaca los esfuerzos del componente de Acompañamiento Internacional al enfoque de género, que ha



liderado importantes espacios de interlocución con el componente de verificación internacional y las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, en relación a las **herramientas de difusión y comunicación** la ST registró un aceleramiento en la implementación de este subtema en los últimos meses. A la fecha de este informe, ha sido definida la ubicación de 3 de las 20 emisoras de interés público en zonas afectadas por el conflicto. Además, en enero de 2018 *Mimbre: tejiendo paz*, programa del Comité Conjunto de Comunicaciones tuvo su primera emisión en el Canal Institucional.

## Adenda necesaria

Tras la culminación de este informe y por fuera del período de verificación del cumplimiento de compromisos en el periodo de análisis, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional conoció de los siguientes hechos que se constituyen en notorios eventos para tener en consideración, por lo cual en esta adenda los enunciamos.

- El CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) aprobó EL documento (número 3931) que adopta la política de reincorporación social, económica y política que busca garantizar la sostenibilidad de dicho proceso por 8 años.
- En segundo lugar, el mismo CONPES aprobó otro documento (número 3932) que hace del Plan Marco de Implementación (PMI) una política pública a 15 años, y lo articula con los próximos Planes Nacionales de Desarrollo.
- Finalmente, al término de la cuarta legislatura, el Congreso aprobó el 27 de junio la Ley de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y el 20 de junio la Ley para la sujeción a la justicia de organizaciones criminales. Esta última sancionada por el Presidente de la República en los primeros días de julio.

Todos estos puntos serán desarrollados en el próximo informe.