

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

**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
Investigador responsable del punto 2:
Participación Política

Alejandra Figueredo Rodríguez
Investigadora responsable del punto 5:
Víctimas

CERAC

Lina Asprilla
Investigadora

David Correal
Investigador

Catalina Montañez
Investigadora

Felipe González
Investigador

**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**

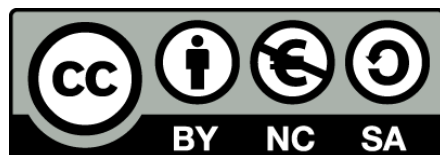
Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

© **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

Junio de 2019
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



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



**El futuro
es de todos**

Gobierno
de Colombia



**FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ**



SEXTO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

RESUMEN EJECUTIVO ST CINEP – CERAC

Presentación

Respondiendo 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-, desde noviembre de 2017, han ejercido como Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -ST-, teniendo como responsabilidad principal elaborar informes trimestrales a los Verificadores Internacionales, expresidentes Felipe González y José Mujica, a la CSIVI y al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (quien financia este proyecto). Estos informes son una fuente para contribuir al proceso de verificación e impulso de la implementación del Acuerdo Final -A.F.- firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, hoy, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC-, y son un insumo para los pronunciamientos que tengan a bien realizar los expresidentes.

1

Desde el inicio de este proyecto hasta el presente, la ST ha hecho entrega de 6 informes con una periodicidad trimestral: El primero en febrero (período noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017), el segundo en mayo (período febrero 1 al 30 de abril de 2018), el tercero en agosto (período mayo 1 al 31 de julio de 2018) , el cuarto en noviembre (período agosto 8 al 31 de octubre), el quinto en febrero de 2019 (período1 de noviembre de 2018 al 31 de enero de 2019) y este **sexto informe**, que cubre el período entre el 1° de febrero y el 30 de abril del presente año, con actualizaciones hasta el 15 de mayo¹. En todos los casos se han actualizado los eventos más importantes ocurridos entre la fecha de corte de los informes y el momento del envío.

Como en los anteriores, en éste informe se da cuenta del estado de implementación para cada uno de los seis puntos del A.F. con énfasis en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia pacto por la equidad*, para identificar la inclusión de los compromisos del A.F. en la ley aprobada el pasado 2

¹ Según lo establecido en el proyecto aprobado por el Fondo Multidonante, con este sexto informe se cierran los compromisos de esta primera fase en materia de verificación de la implementación del Acuerdo Final.

de mayo por el Congreso de la República, cuidando que se correspondan con lo establecido en el A.F., en el PMI y en el Conpes 3932 de 2018².

Es ésta la primera oportunidad en que se debe cumplir con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016³, en cuanto establece que, durante un período de 20 años, se debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones -PPI-, con recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las instituciones públicas.

Justamente una de las mayores controversias en las discusiones públicas del PND ha sido lo referente a los recursos para financiar los compromisos establecidos en el A.F., lo que dio lugar a que en el curso del debate en el Congreso se resolvieran algunas de las preocupaciones que esta ST planteo en el informe pasado.

En las bases del PND se incluyó el PPI con recursos por \$37.1 billones que equivalen al 3,4% del total del PPIP, pero se reitera la preocupación en cuanto a la falta de claridad sobre si estos recursos son adicionales a los ya programados por las entidades públicas, y si responden en su totalidad a la implementación del A.F. pues parece que algunos recursos corresponden a los nuevos compromisos de la política de estabilización del Gobierno Nacional, y al cumplimiento de obligaciones derivadas de otras normas legales, como es el caso de la Ley de Víctimas y los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

2

² A mediados de noviembre de 2018, el Gobierno Nacional hizo público el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, y el 5 de febrero de 2019 radicó el proyecto de ley en el Congreso de la República

³ “**Artículo 3°.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio.

Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones. (Subrayado propio).

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

En el debate en el Congreso, se realizaron ajustes al tema de financiación, entre los que se destacan:

- Se introduce el presupuesto y el PPIP en el Art. 4 de la Ley del PND, que establece el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022
- Se incluye en el articulado la tabla del PPIP, igual a la que estaba en las bases del PND, y se establece que debe aprobarse como parte integral de la ley e incorporarse como anexo el documento “Plan Plurianual de Inversiones”
- Se establece la obligación al Departamento Nacional de Planeación -DNP- y al Ministerio de Hacienda y Crédito Pública -MHCP-, de crear un marcador presupuestal denominado Construcción de Paz, para que, en cada vigencia fiscal, las entidades identifiquen las asignaciones presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a cumplir con la implementación del A.F. Esta información deberá conformar el proyecto de ley del presupuesto general de la nación durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado “Gasto Construcción de Paz PGN”
- Establece que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el DNP estarán a cargo del Sistema de Información Integral para el Posconflicto –SIIPO-. Estas disposiciones, facilitarán el cumplimiento de metas e inversión del PMI. (Artículo 222)

Por lo anterior, se puede afirmar que se cumple parcial y formalmente con lo establecido en el AL 01 de 2016. Formalmente, pues se introduce en el texto del articulado del PND el PPI para la Paz. Parcialmente, pues no se corresponde con un Plan Cuatrienal de implementación que permita la incorporación del PMI y de los principales lineamientos de contenidos de paz en el PND, como lo establece el Conpes 3932 de 2018. Un aspecto a destacar es la importancia de los recursos de Cooperación Internacional (\$4.112,5 equivalente al 11,1%) y los provenientes de OCAD Paz (\$2.852,3, es decir el 7,7%), en el total de recursos del PPIP. Así las cosas, el 18,8% del total de recursos no están asignados y su asignación se hará por demanda. El articulado aprobado establece que la secretaría técnica del OCAD PAZ estará en cabeza del DNP (Artículo 32).

Ya en materia de Distribución por Pactos del PND Tabla II del contenido, en la ley aprobada se especifica el Pacto Línea XI Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, con una asignación

de \$10.4 billones de 2018 y se aclara que estos recursos hacen parte de los \$37.1 billones del PPI para la Paz.

Algunas preocupaciones específicas en la asignación de recursos para cada uno de los grandes compromisos en la implementación del A.F., se trata en cada uno de los puntos correspondientes en el presente informe.

Al igual que en los informes anteriores, la estructura del informe es temática, y sigue 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” son desarrollados por el CINEP y los puntos 3. “Fin del Conflicto”; 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas” y 6. “Implementación, verificación y refrendación” son desarrollados por CERAC. Los temas, subtemas y disposiciones examinadas, siguen de cerca la identificación establecida en la metodología del Instituto Kroc.

El informe tiene un enfoque analítico, parte del examen de diversas fuentes de información, públicas y no públicas, y toma en consideración el contexto en el cual se desarrolla la implementación, buscando, responder a los objetivos establecidos a esta Secretaría Técnica, tanto en el A.F. como en el protocolo dado por la CSIV. Así para cada punto del A.F. se identifican los eventos más importantes sobre los cuales se centra el análisis. La valoración del avance señala para los temas y subtemas prioritarios si “se cumplió”, “se inició” o si hay un “incumplimiento”. Cuando un tema o subtema se encuentra en implementación, se señala si se inició, si presenta o no avances, si está a tiempo o destiempo y si está o no en correspondencia con el A.F. El informe destaca, además, los avances y las controversias entre las partes; hace recomendaciones de mejoramiento y plantea retos de corto, mediano y largo plazo para la adecuada implementación.

Se mantiene la preocupación por la normatividad pendiente, que tiene serias consecuencias en el avance de implementación de cada uno de los puntos, pues muchos de los compromisos establecidos no se pueden adelantar sin el soporte legal requerido, con lo cual se estrechan los tiempos para el logro de las metas:

- **Reforma Rural Integral: reforma a la ley de tierras** (el proyecto que se presentó para discusión en el congreso es regresivo, por lo que sería mejor su no aprobación), la ley de creación del Sistema de **Catastro Multipropósito**, ley sobre baldíos en Zonas de Reforma Forestal, ley sobre adecuación de tierras y la creación de la **Jurisdicción Agraria**

- **Participación Política:** las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz**, y la modificación de la **Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo** que introduce algunos cambios en la planeación democrática y participativa
 - Aunque hay un proyecto de **reforma política** en curso, esta no corresponde con lo establecido en el A.F.
 - Siguen pendientes las **normas sobre garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social**, en un contexto donde la conflictividad social ha venido en aumento
- **Fin del conflicto:** Incorporación de un nuevo artículo al código penal que tipifique el paramilitarismo
- **Solución al problema de las drogas ilícitas:** ley de tratamiento penal diferenciado para cultivadores de plantaciones ilícitas en pequeña escala
- **Víctimas:** No se han realizado las modificaciones a la **Ley de Víctimas** que contempla el A.F.

ANÁLISIS TEMÁTICO

Punto 1- Reforma Rural Integral

La necesidad de realizar transformaciones en el campo colombiano que permitiera disminuir la inequidad, la exclusión social y el atraso productivo, tuvo cabida en el A.F., en donde se plasman un conjunto de medidas que al ser desarrolladas en forma integral, deberán producir una transformación del sector rural, en beneficio especial de pobladores y regiones tradicionalmente olvidadas por el país, propiciar su integración, disminuir la pobreza y la desigualdad y contribuir a revertir los efectos adversos de décadas de conflicto armado.

Para ello estableció medidas que permitan el acceso y mejoren el uso de la tierra, formalicen su tenencia, garanticen la seguridad jurídica, con miras a lograr un mejor ordenamiento del territorio; desde una mirada de paz territorial priorizó un conjunto de municipios seleccionados entre los más golpeados por el conflicto y el atraso, para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -- PDET-, con una visión de largo plazo y amplia participación de la ciudadanía; finalmente, estableció la creación de un conjunto de planes sectoriales que buscan el cierre de brechas, mediante la mejora de las condiciones sociales, económicas, ambientales y productivas de la población rural del país.

A 30 meses de la firma del acuerdo, ha habido algunos avances, se han presentado dificultades en la implementación y subsisten retos tanto en materia del desarrollo normativo, que necesariamente debe acompañar el conjunto de reformas, como, sobretodo, en materia de la implementación propiamente dicha de las medidas acordadas.

De la verificación realizada por esta S.T. durante el período de este informe, se puede concluir que, por tercer trimestre consecutivo, no ha habido avances en la implementación del primer tema de la RRI, esto es, del Acceso y Uso de la Tierra (A.F. 1.1.1). Tampoco hubo avances legislativos en los proyectos pendientes de aprobación relacionadas con este tema⁴.

Concluido el trámite y aprobado por el Congreso el PND, el pasado 2 de mayo, queda claro que en el mismo se abordan algunos de los puntos necesarios para el desarrollo de la RRI, así sea de forma parcial. Tal es el caso de la creación del Sistema Catastral Nacional Multipropósito, (A.F. 1.1.9) o de algunas metas en materia de formalización (A.F.1.1.5). Otros aspectos, como el Fondo de Tierras (A.F.1.1.1); las Zonas de Reserva Campesina (A.F.1.1.8), creación de la Jurisdicción Agraria (A.F. 1.1.8); y Ordenamiento territorial y ambiental (A.F.1.1.10), no son tratados en el PND, aunque algunos son abordados por la política de estabilización “Paz con Legalidad”⁵, o por los planes de acción de las entidades encargadas de los diferentes aspectos.

⁴ Son ellas: el Proyecto de Ley 225/18C y 196/18-S, “Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª. De 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones; el Proyecto de Ley 003 de 2018, que busca reformar la Ley 160 de 1994 (Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural); el Proyecto de Ley 001/18 S modificadorio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para implementar la especialidad agraria en las jurisdicciones ordinaria y de lo contenciosos administrativo; el proyecto de Ley 004/18-S de adecuación de tierras. El proyecto de ley “por el cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito”, radicado por segunda vez como proyecto de ley 242/2018C en abril de 2018, como ley ordinaria luego de no haber sido aprobado bajo el mecanismo fast-track, fue archivado por vencimiento de términos sin haber surtido siquiera el primer debate.

⁵ Presidencia de la República, 2018. Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>. Recuperado, Enero 15 de 2019

Así, la Ley del PND 2018-2022, incluye⁶ algunos aspectos relacionados con el catastro, que no coinciden por completo con el proyecto de ley presentado durante el procedimiento de fast-track, que no fue aprobado y que contaba con previa discusión en la CSIVI, ni con lo establecido en el Conpes 3859 de 2016. Las diferencias más importantes están en el componente institucional, que asignaba al DNP la función de autoridad reguladora, adscribía el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- a esta entidad en su carácter de gestor catastral nacional, que mantenía además competencia en materia de geografía, cartografía y agrología, así como las de definición de límites entre entidades territoriales. Ahora, con la Ley, el IGAC es autoridad catastral con funciones de regulación, prestador por excepción y custodio de la información catastral. La meta de completar el catastro a nivel nacional en 2023, establecida en el A.F. (1.1.9) y en el proyecto de ley no aprobado, se reduce a una más modesta: lograr 60% de la actualización catastral a 2022⁷.

En consonancia con lo establecido en el PND, el Gobierno Nacional aprobó el 26 de marzo de 2019 el Conpes 3958⁸, Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

En materia de acceso a tierras, el PND no establece metas, ni avanza en una estrategia para la conformación del Fondo de Tierras. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- en su Plan de Acción 2019 establece como metas entregar 240 predios por medio del subsidio integral de tierras y cubrir 900 solicitudes de adjudicación de baldíos. La forma en que se plantean las metas (número de predios o de solicitudes) no permite una comparación con las establecidas en el A.F. por cuanto éstas están planteadas en hectáreas.

En cuanto a formalización (A.F. 1.1.5) para 2019, el Plan de Acción prevé 7.000 u 8.000 predios⁹ de pequeña propiedad rural formalizados, en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional. Así mismo, se plantea otra meta de alcanzar 9.800 ha de propiedad privada rural formalizadas, meta muy

⁶ Artículos 85 a 88

⁷ DNP. 20 Metas del PND que transformarán a Colombia. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Metas-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

⁸ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Catastro-multiproposito-un-servicio-publico-orientado-a-ciudadanos-y-mandatarios.aspx>

⁹ Las cifras no son claras. Mientras en el texto del Plan de Acción 2019, página 13 se habla de 7.000 títulos, en el anexo que acompaña al plan de acción, (pestaña formalización) la cifra es de 8.000

baja comparada con el compromiso del A.F. de formalizar 7 millones de hectáreas. El PND 2018-2022 plantea como metas de formalización 23.294 “títulos formalizados sobre predios privados” y 6.325 “títulos formalizados que otorgan acceso a tierras”.

Tampoco se avanza en materia de creación de la Jurisdicción Agraria, ni en la creación o fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC-. En el primer caso, se está a la espera de la comisión que el Gobierno Nacional creará para revisar experiencias nacionales e internacionales en la materia, y que deberá ilustrar su decisión. En el segundo, las ZRC no son objeto de metas o lineamientos en el PND y en el Plan de Acción de la ANT los productos relacionados aparecen con metas y recursos en cero (0)¹⁰.

Aunque el PND afirma haber alineado sus metas con el Plan Marco de Implementación, este informe analiza las otras tres¹¹ metas trazadoras del PMI relacionadas con el punto 1 del acuerdo y las compara con las establecidas en el PND, encontrando lo siguiente:

1-En materia de pobreza, las metas del PMI son la erradicación de la pobreza extrema en la zona rural y la reducción en un 50% de la pobreza multidimensional en zona rural en un período de 15 años. El PND en el Pacto por la equidad establece metas precisas de reducción de la pobreza extrema y de la multidimensional en zona rural. Sin embargo, el énfasis en la disminución de la pobreza extrema no se hace en la zona rural ni en los municipios PDET. Las metas de reducción en el cuatrienio, en vez de contribuir a disminuir el peso de la pobreza rural en la pobreza total, lo aumenta.

Mientras en la situación de base, las personas en pobreza extrema en zonas rurales son 48,6% del total de personas en pobreza extrema del país, en 2022, serán el 54,3%. Las personas en pobreza extrema en municipios PDET que en la línea de base representan 55% del total del país, en 2022 serán el 60%. Algo similar sucede con la pobreza multidimensional: con el indicador de IPM, el peso de los pobres rurales en el total de pobres del país pasa de 47% a 56,9%.

2- Alfabetización: la meta del PMI es la erradicación del analfabetismo en zona rural para el 2031. Las bases del PND señalan una tasa de analfabetismo de

¹⁰ ANT. Plan de Acción 2019 Anexo. Hoja libro Excel “Acceso”

¹¹ Las otras dos son las relacionadas con acceso a tierras y con formalización que se comentaron antes.

12,1% en zona rural en 2017, frente a 3,4% en zona urbana. Sin embargo, no establece meta alguna y se asigna al Ministerio de Educación Nacional la definición de una línea de base y de la meta correspondiente a partir de los resultados del Censo Nacional de Población de 2018.

3- Finalmente, el PMI establece como meta trazadora la atención universal de niños y niñas en la primera infancia. Aunque el PND establece metas globales y afirma que se dará prioridad a las áreas rurales, no se plantean metas específicas que permitan evaluar el avance hacia la cobertura universal.

La falta de avances en los últimos tres trimestres en el punto 1. y las metas y cambios reglamentarios finalmente aprobados en el PND 2018-2022, relacionados con este punto, permiten prever un lento paso en la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural. Tampoco se observaron avances en materia de implementación de los enfoques étnico y de género.

El segundo tema analizado es el relacionado con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (A.F. 1.2.1 a 1.2.6). Durante el período concluyó la etapa de planeación participativa y quedaron aprobados los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- en las 16 subregiones priorizadas para este fin.

Tanto en la política de estabilización del Gobierno Nacional, como en el PND, la principal apuesta para la implementación de los PDET es la llamada Hoja de Ruta Única -HRU-. En efecto, en el articulado del PND, en el artículo 281 se estableció la HRU como un instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC-¹², Plan Marco de Implementación -PMI-, planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII- creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal.

De acuerdo con el PND, la coordinación de la HRU está a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación —entidad que dará los lineamientos para la articulación de los proyectos—, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Agencia de Renovación del Territorio -ART-. La HRU deberá tener un acuerdo de inversión y un cronograma

¹² Aunque estos son un instrumento creado por la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, en el articulado aprobado se mencionan como derivados del A.F.

de ejecución anualizado para cada subregión, en los cuales se identificarán proyectos, responsables, compromisos y fuentes de financiación.

De todas formas, la información recibida por esta ST, permite afirmar que las Hojas de Ruta Únicas estarán concluidas hacia mayo de 2020. La etapa que se inicia, de diseño e implementación de la HRU, marca una nueva etapa del proceso, en la cual los avances no serán muy grandes en el corto plazo, pero sí deberán marcar el camino para que los PATR se concreten, esto es, lograr la armonización de instrumentos y mecanismos de planificación de distinta índole y origen y la orientación de los recursos, para avanzar en su implementación territorial.

Entre los principales retos en este proceso se encuentran alcanzar programas de desarrollo territorial que no sea una sumatoria de obras y proyectos, sino que construya y reproduzca capacidades de concertación, ordenamiento y gestión común del territorio. Esto implica la consideración de los enfoques transversales contenidos en el A.F. (étnico, de género y derechos de las mujeres, de reparación), y algunas de las apuestas centrales como el papel que debe jugar la economía campesina, familiar y comunitaria. El desarrollo de las HRU a partir de las metas e indicadores del PMI y la articulación de los PATR con medidas de acceso a tierras y con los Planes Sectoriales, aún no aprobados en su totalidad, es necesario para el éxito de la implementación territorial.

Finalmente, el tema tres, se refiere a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral -PNRRI- (A.F. 1.3), instrumentos diseñados para el desarrollo de políticas sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema, disminuir la desigualdad y las brechas entre el campo y la ciudad. Hasta el momento no se ha concluido el diseño de los planes y por supuesto, no se ha iniciado su implementación. El PND 2018-2022, recoge algunos de los planes sectoriales ya aprobados, como es el caso del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional¹³, y propone su implementación. En otros casos, como en el Plan de Riego y Drenaje, el PND (art. 255 a 261) incluye, como lo hizo con el catastro, algunas modificaciones, pero no aborda en su totalidad los cambios a la ley de Adecuación de Tierras -ADT-existente¹⁴, previstos en el Conpes 3926 de 2018 que contiene la política de adecuación de tierras 2018-2038, contenidos en el Proyecto de Ley en trámite en

¹³ Aprobado por Resolución No. 3260 del 3 de agosto de 2018)

¹⁴ Ley 41 de 1993

el Congreso de la República¹⁵, con lo cual se pierde una oportunidad de dar a la política de ADT una visión integral del desarrollo rural.

En otros campos, como electrificación, no se establecen metas diferenciadas para la zona rural ni para los PDET, cosa que sucede también en el caso de la conectividad a internet, aunque en este último caso se incluye como meta la conexión a internet de alta velocidad de las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET. Sin embargo, la línea de base señalada en el PND muestra como el 100% ya tendrían hoy en día dicha conexión.

En cuanto a los planes de desarrollo social, el PND recoge parcialmente las metas establecidas en el PMI. Por ejemplo, en cuanto a creación de modelos de salud diferencial para zonas con población dispersa. La meta sin embargo es baja: pasar de 1 a 4 municipios con dicho modelo, lo que representaría el 2,4% de los municipios PDET. Como en el caso de la pobreza, las metas establecidas en indicadores de salud tradicionales, como la tasa de mortalidad infantil -TMI- (en menores de 5 años) por Enfermedad Diarréica Aguda -EDA- no contribuye al cierre de brechas: en el documento de bases del PND, la relación entre las TMI entre zona rural y la total del país pasaría de 1.73 en 2016 a 2.09 en 2022.

En educación, el PND incluye un acápite específico sobre educación rural. Plantea la necesidad de definir e implementar una política de educación rural, que priorizará en los municipios PDET, teniendo como meta el logro de una tasa de cobertura bruta de 100% en educación media en dichos municipios.

En vivienda rural el PND hace un cambio de importancia: le quita la competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la traslada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que hasta ahora mantenía competencia solamente sobre la vivienda urbana, lo cual puede impactar el desarrollo del Plan Nacional de construcción de Vivienda Rural (Decreto Ley 890 de 2017), y las resoluciones que lo reglamentan, puesto que el PND ordena la definición de una nueva política.

En materia de planes de desarrollo productivo, el PND no menciona, en general, el PMI ni el A.F. aunque algunas de las metas propuestas pueden estar relacionadas con la implementación

Concluir la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, tanto los previstos por la política de estabilización como por el A.F. y la especificación clara tanto en términos de formulación como de financiación de sus vínculos con los distintos

¹⁵ Proyecto de Ley de Adecuación de Tierras: el proyecto de Ley 004/18-S de adecuación de tierras

pactos del PND (por ejemplo, plan de educación o de salud rural), así como los cambios que el propio PND implica (por ejemplo, en los planes de vivienda rural) es el reto más importante de este tema 3. Más que en la formulación formal de los planes, cabe insistir en que las disposiciones acordadas en el A. F. para cada uno de los sectores, estén contenidas en la planeación sectorial que se desarrolle como resultado del PND, con la necesaria priorización en el sector rural y en los municipios PDET, cuando se trate de planes generales sectoriales.

Punto 2- Participación política: apertura democrática para construir la paz

Uno de los objetivos centrales del punto 2 del A.F. es romper, definitivamente, el vínculo entre armas y política a través de una ampliación de la democracia en la que los conflictos puedan ser canalizados institucionalmente, especialmente en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado. Para esto, concibió tres grandes temas. El primero, *derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política*, dispone de un conjunto de medidas que buscan asegurar que los partidos políticos declarados en oposición cuenten con una serie de derechos especiales a través de un estatuto específico y establece la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que debe articular y coordinar las políticas, planes, programas e instancias para proteger la vida de los líderes políticos y sociales en todo el territorio nacional.

El segundo tema, *mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa*, apunta a promover y fortalecer todas aquellas formas de participación más allá de la electoral conforme a lo establecido en la Constitución. En este sentido, pretende brindar garantías reales para el ejercicio de la protesta social y de la participación ciudadana con los ajustes normativos correspondientes; fomentar el control social a través del fortalecimiento de las veedurías ciudadanas; fortalecer los mecanismos para la planeación participativa; y, construir una política pública para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente en razón de la acción política y social.

Finalmente, el tercer tema, *medidas para fortalecer la participación electoral, especialmente en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado*, busca promover una mayor participación política y una mayor transparencia de los procesos y autoridades electorales en Colombia para lo cual concibió una amplia reforma política y otros mecanismos con un alto contenido reparador como son 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que

deberían operar en las regiones donde el conflicto le ha impedido a una buena parte de la población ejercer sus derechos políticos.

En este informe se pone un especial énfasis en dos disposiciones por su importancia en la actual coyuntura del país: (i) las garantías de seguridad para el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2), por cuanto constituye un asunto transversal que afecta todas las disposiciones contenidas en él y la problemática de asesinatos de líderes sociales y excombatientes que persiste en forma preocupante; y, (ii) las garantías para la movilización y la protesta pacífica (A.F. 2.2.2) cuya ausencia ha sido palpable en un escenario de acciones colectivas que se han incrementado notablemente, en gran medida por las expectativas que despertó el A.F. y que aún no han sido satisfechas.

De igual forma, se presta especial atención a los contenidos del PND (2019 – 2022) con el fin de analizar si incorpora o no los temas de participación política tal y como los define este punto del A.F. y evalúa si ello se refleja en estrategias y metas claras que contribuyan a cumplir con su objetivo fundamental.

A nivel general, se destaca que si bien hay avances, son pocos y se concentran en asuntos relacionados con la activación de varios de los derechos especiales otorgados por el estatuto de la oposición y en temas de garantías de seguridad como la puesta en marcha de varias sesiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección -PAO-, sin que aún se observen resultados de impacto satisfactorios, pues la violencia contra líderes sociales y excombatientes continuó presentándose con una preocupante frecuencia durante el período del que aquí damos cuenta.

En lo que se refiere al PND, la ST reconoce que el Gobierno nacional introdujo algunos asuntos relacionados con este punto del A.F. Entre estos se destacan la protección a líderes sociales, algunos cambios para fortalecer la promoción de la participación ciudadana y la inclusión de temas relacionados con la participación política. Sin embargo, esto es aún insuficiente por dos razones. Primero, porque no reconoce los insumos y una buena parte de la institucionalidad derivada del A.F. en materia de protección de líderes sociales, e ignora los lineamientos de políticas públicas derivadas de distintas instancias de participación y consulta que este punto contempló y ya se implementaron para este propósito. Segundo, porque las metas que se traza el plan respecto a los temas que introduce son de corto alcance y no existe la posibilidad de identificar fácilmente las partidas

presupuestales asignadas en el PPI en los asuntos que se refieren al punto 2 del A.F.

Al observar cada uno de los tres temas que componen el punto dos del A.F., el informe destaca lo siguiente:

En materia de *garantías de seguridad para el ejercicio de la política (tema 1)*, durante este período, en un hecho para algunos “histórico”, los partidos declarados en oposición ejercieron, por primera vez, la posibilidad de controvertir las posiciones manifestadas por el Presidente en sus alocuciones oficiales y determinar el orden del día de las plenarios y comisiones permanentes hasta tres veces en una misma legislatura y que obliga a la mesa directiva de la corporación respectiva a acatar la decisión cuando ésta tenga lugar.

Por su parte, en cuanto a las políticas de protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos, se valora positivamente que después de su reactivación, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad haya sesionado en cuatro departamentos, articulada a los Consejos Departamentales de Paz y que el PAO haya registrado 13 sesiones territoriales. También que estos aspectos hayan sido introducidos en el Plan Nacional de Desarrollo, al interior del pacto por la legalidad, bajo una orientación de seguridad multidimensional, un compromiso por sacar adelante una Política Pública Nacional de Prevención y Protección y la prioridad de fortalecer la Unidad Nacional de Protección para agilizar la respuesta del Estado frente a las alertas de riesgo.

Sin embargo, esta ST insiste en tres asuntos que ofrecen oportunidades de mejora. Primero, retomar una buena parte de la institucionalidad que ya existe y que hasta el momento se ha ignorado, como es el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades que brinda la oportunidad para desarrollar medidas de protección colectiva con enfoque territorial. Segundo, abrir mayores canales de diálogo con las organizaciones sociales y líderes defensores de derechos humanos, pues existe la impresión de que el PAO y la Comisión Intersectorial que lo coordina ha limitado su participación. Y, tercero, acelerar la implementación de mayores garantías de seguridad, pues la frecuencia con la que siguen ocurriendo distintos tipos de victimizaciones contra líderes sociales y excombatientes muestra que aún son insuficientes.

En materia de *mecanismos de participación ciudadana y directa (Tema 2)*, no se registraron avances, salvo aquellos relacionados con varias actividades realizadas por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y algunos de sus

capítulos territoriales que sesionaron en varias oportunidades. Los diferentes eventos de movilización social y el incremento de las reivindicaciones ciudadanas registradas, advierten la necesidad de implementar los ajustes normativos y garantías que promete el punto dos en asuntos de protesta social y participación ciudadana que siguen pendientes. Aunque algunos de estos temas quedaron incorporados en el PND, expresados en una Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática y una Política para la resolución pacífica de la conflictividad social, en el PPI no se observan fuentes claras de financiación, ni tampoco se tiene en cuenta las propuestas y lineamientos que ya existen en este mismo sentido construidas gracias a un espacio de consulta amplia con la ciudadanía en cumplimiento con una de las disposiciones de este A.F.

Por último, en lo que se refiere a las *medidas para promover la participación electoral, con un especial énfasis en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado (tema 3)*, durante este período tampoco se registraron mayores avances. Después de su hundimiento en el Congreso por segunda vez, tal como lo registramos en el informe anterior, se mantuvo una total indiferencia respecto a la necesidad de crear las CTEP por parte del Gobierno. La reforma política que actualmente se discute en el Congreso, está próxima a hundirse luego de que durante el trámite legislativo perdiera su espíritu democratizador. El Gobierno ha expresado su respaldo a un nuevo proyecto solo si se incluyen las listas cerradas y la paridad de género con listas cremallera. En el PND todo este tema fue el que tuvo un menor desarrollo al limitarse a mencionar tres acciones concretas¹⁶ que no contribuyen a resolver los problemas de fondo del sistema electoral y la participación política tal como establece el A.F.

En cuanto a los enfoques transversales dispuestos en el A.F., reflejo de lo anterior, hubo pocos avances, todos ellos concentrados en temas de garantías de seguridad.

Durante el período analizado, se registró la participación de las dos plataformas de organizaciones de mujeres en las sesiones territoriales de la Subcomisión

¹⁶ Ellas son: (i) la formulación de lineamientos de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos mediante una propuesta de reforma de ley que garantice transparencia; (ii) una ruta de acción prioritaria en los municipios que históricamente han tenido bajos niveles de participación electoral; y, (iii) mejorar la accesibilidad de los puestos de votación aumentando las estaciones biométricas, facilitando el acceso a puestos de votación a personas con discapacidad y evaluando la distribución territorial de las mesas de votación.

Nacional de Garantías de Seguridad. De igual forma, se ve como un avance, que recomendamos profundizar, que algunos contenidos del PND reconozcan la necesidad de incorporar un enfoque diferencial en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Gobierno nacional, 2019a: 26).

Lo anterior encuentra un potencial desarrollo con la creación del Sistema Nacional de las Mujeres según lo establece en el artículo 224 del Plan, aprobado el pasado 2 de mayo. Tal sistema tiene como propósito “incluir en la agenda de las diferentes ramas del poder público los temas prioritarios en materia de avance y garantía de los derechos humanos de las mujeres, con especial énfasis en el impulso de la transversalidad del enfoque de género para las mujeres en las entidades del orden nacional y en la definición de políticas públicas sobre equidad de género para las mujeres” (Proyecto de Ley N° 311 De 2019 Cámara - 227 de 2019 Senado, artículo 224).

Por su parte, aunque en el PND se introduce el enfoque étnico y se parte de un diagnóstico adecuado de los riesgos que esta población enfrenta, no promueve medidas específicas claves para su protección, como es el fortalecimiento y reconocimiento de las guardias indígenas y cimarronas en el marco de las reivindicaciones históricas de esta población.

A pesar de las expectativas que generan algunos de estos avances, persiste la violencia contra las mujeres y lideresas. Así, por ejemplo, la crítica situación en el Putumayo, a pesar de que hace algunos meses hay un programa piloto del Programa de Protección de Lideresas Sociales. En solo un fin de semana del mes de febrero, fueron asesinadas cinco mujeres, entre ellas una reconocida líder que promovía la campaña “*¡Yo elevo mi voz! ¡Ya basta! No más violencia contra la mujer*”, en el municipio de Puerto Asís.

En lo correspondiente al enfoque étnico la situación también es grave. Persisten los asesinatos y las amenazas en contra de sus líderes y comunidades en general. Los combates que libra el Clan del Golfo y el ELN hace varios meses en el departamento de Chocó, han confinado a comunidades indígenas y afrodescendientes enteras. Por su parte, en el marco de la reciente Minga Indígena varios de sus líderes fueron asesinados y ocho de sus participantes murieron en una explosión sobre la cual las autoridades aún no han dado ningún tipo de parte sobre lo sucedido. Y, a pocos días del cierre de este informe, se registró un atentado en zona rural de Santander de Quilichao, contra un grupo de

reconocidos líderes afrodescendientes pertenecientes a la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca.

Punto 3- Fin del Conflicto

El Punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” contempla el conjunto de medidas que adoptaron el Gobierno Nacional y las FARC EP, para dar cumplimiento al cese el 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 el subtema de Dejación de Armas -DA-, fueron terminadas las tareas de ubicación, extracción y destrucción de material de guerra de las FARC. Se completaron 1.027 caletas destruidas. Con estas se dan por terminados todos los compromisos de dejación y destrucción de armas. Por su parte, FARC señaló que hay 7 caletas que no han sido extraídas debido a riesgos operacionales por la presencia de grupos armados en las zonas. Todavía hay tareas pendientes en este punto del Acuerdo en cuanto a la entrega de bienes y activos por parte de las FARC y la construcción de uno de los tres monumentos a la paz con el material producto de la destrucción de las armas.

La ST registró la participación del partido FARC en el Congreso de la República con la presentación del primer proyecto de ley de su autoría en 2019, en ejercicio de su reincorporación política. De igual manera se destacan los avances en las actividades políticas para las elecciones regionales de octubre y la citación a un debate de control político a varios funcionarios del Gobierno por la implementación de garantías de seguridad para los excombatientes y los líderes sociales del A.F.

La ST registró avances en los compromisos relacionados con la reincorporación jurídica de los excombatientes de las FARC-EP. La puesta en marcha del plan de choque de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -OACP- y el componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR-, permitió la acreditación adicional de 113 excombatientes incluidos en el listado entregado por FARC en agosto de 2017. La JEP puso en marcha el "Plan de acción para superar el retraso y represamiento judicial de la Sala de Amnistía o Indulto", cuyo resultado fue la reducción del 76% de los casos represados en la Sala de Amnistía e Indultos, al pasar de 6.461 casos represados en enero a 1.500 en abril de 2019.

En términos de reincorporación económica, la ST destaca la realización de 33 acciones del Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 3931 de 2018 sobre reincorporación, por parte de la Agencia para la Reincorporación y Normalización-ARN- en el segundo semestre de 2018. Además de la creación de cuatro Mesas Departamentales de Reincorporación, que no están contempladas en el A.F. En relación con los proyectos productivos colectivos e individuales, en el periodo de análisis de este informe, el CNR aprobó un nuevo proyecto productivo colectivo con el que se alcanzaron 24 proyectos. De estos, 17 ya cuentan con algún desembolso. Por su parte, la ARN aprobó 185 proyectos productivos individuales, de los que 133 ya tienen recursos desembolsados, además de las 34 iniciativas productivas que reciben el apoyo técnico y financiero de cooperación internacional y de varios países. En cuanto a las Economías Sociales del Común-ECOMÚN-, la ST conoció que 125 cooperativas con más de 5.000 excombatientes están asociados, y gestionan e implementan proyectos productivos.

La ST destaca la realización del Registro Nacional de Reincorporación cuyos resultados serán la línea base para establecer las necesidades de los excombatientes en materia de trabajo, salud, educación, seguridad y participación en estos espacios. Este censo permitió establecer que más de 10.400 excombatientes están activos en el proceso de reincorporación, un porcentaje 79,7% de los 13.061 acreditados por la OACP. Frente a la renta básica, la ST registró la inclusión en el PND de una asignación mensual para los excombatientes después de los 24 meses establecidos en el A.F. (3.2.2.7).

La ST registra la importante decisión del Gobierno Nacional de mantener el apoyo a la reincorporación “sin límite de tiempo”, como lo ha expresado públicamente tanto el Presidente de la República como el Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación. Este compromiso se refleja en el PND (artículos 283 y 284) y va más allá lo acordado en el A.F. Sobre esta situación, el Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación señaló que los espacios físicos de los ETCR se encuentran en estudio con la finalidad de identificar “cuáles no se pueden usar por condiciones legales, cuáles pueden ser utilizados como parte de la solución de sus proyectos productivos y cuáles pueden ser usados como parte de su solución de vivienda” (Semana, 2019). Igualmente, la ST ha conocido que el gobierno ya ha entregado una propuesta en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación a las FARC sobre el futuro de estos espacios, que incluye la transformación de algunos de ellos, la relocalización de otros, con el fin de buscar mejorar la viabilidad de los procesos de reincorporación. Además de la expresa voluntad de

impulsar con los ajustes necesarios al proceso de reincorporación, vale la pena señalar la disposición en el Plan Nacional de Desarrollo, introducida por el gobierno, que extiende el apoyo a la reincorporación durante la duración del plan 2018-2022, respecto al acceso de tierras para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes y la ampliación de la renta básica mensual.

En cuanto a la reincorporación de menores, la ST registró que de los 124 menores que salieron de los campamentos de las FARC-EP entre 2016 y 2017, 116 cumplieron 18 años, 104 recibieron asignación única de normalización, 99 reciben la renta básica mensual dentro del programa de reincorporación y 83 fueron beneficiarios de reparaciones como víctimas en el marco del “Programa Camino Diferencial de Vida”. Durante el periodo de análisis del presente informe, la ST registró el homicidio de un beneficiario del programa y amenazas para otros siete beneficiarios.

Sobre garantías de seguridad, la ST da cuenta de los mayores avances en la investigación del 50,7% de los casos de asesinatos de excombatientes de las FARC por parte de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales en la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, de la puesta en marcha a nivel territorial del Plan de Acción Oportuna -PAO- para protección de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas y la realización de cuatro subcomisiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. La ST registró para el periodo del presente informe un aumento de las muertes de excombatientes en comparación con los casos presentados en el anterior informe de verificación de la ST (75% pasando de 4 a 7 homicidios). En materia de garantías de seguridad, los excombatientes enfrentan riesgos, de los cuales el más notorio es la presencia de grupos armados cerca de las zonas de los Espacios de Capacitación y Reincorporación-ETCR-. Dos casos destacados en esta materia son los homicidios de un ex comandante y líder del ETCR de Marquetalia en Tolima, y de un excombatiente por parte de un integrante de la fuerza pública. La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía investiga los dos casos y en ambos se presentan avances.

Persisten índices elevados de violencia política que afectan a activistas sociales y comunitarios y a excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación, pese a una disminución de las muertes en hechos de violencia política entre los meses de enero y abril de 2019. El Gobierno registró una reducción de homicidios “durante el periodo comprendido entre agosto de 2018 y mayo de 2019 (mandato

del Presidente Iván Duque Márquez) con lo sucedido en el lapso transcurrido entre agosto de 2017 y mayo de 2018 (mandato de Juan Manuel Santos), vemos que existe una reducción de un 32% en los casos” (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019). CERAC, una de las organizaciones que hace parte de la ST registró una reducción del 22% en los casos de violencia política entre enero y abril de 2019 frente a las cifras registradas durante el mismo periodo de 2018. CERAC registró un aumento del 86% en mayo de 2019 con respecto a abril de 2019

Punto 4- Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del A.F. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, incluye cuatro 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**.

Los principales avances en este Punto siguen alrededor de los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito. En cuanto a los compromisos en materia de consumo y lucha contra el narcotráfico, presentan avances principalmente de contexto y de desarrollo de políticas. En el último trimestre, la ST no registró cambios significativos en el ritmo de implementación de los compromisos centrales del PNIS, como erradicación de cultivos, procesos de asistencia técnica y del Desminado Humanitario, pero un deterioro o abandono en el cumplimiento de otros compromisos.

Desde la fecha de corte del anterior informe de verificación (15 de febrero de 2019) no se han vinculado más familias al PNIS por medio de acuerdos colectivos, lo que mantiene el número de familias beneficiarias en **130.203**; que son propietarias de la gran mayoría (70%) de los cultivos de uso ilícito que existían en 2016. La no ampliación de la cobertura del PNIS en términos de familias vinculadas no representa un incumplimiento del A.F.

La firma de **acuerdos individuales** se frenó significativamente y tuvo un avance marginal en el trimestre (una familia adicional). A mayo de 2019, han sido vinculadas al PNIS **97.097 familias** por medio de acuerdos individuales de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito; éstas representan el 76,1% de las familias vinculadas por acuerdos colectivos. Un factor que limita el funcionamiento

del PNIS es la suspensión de 13.351 familias. El programa se desarrolla actualmente en 56 municipios de 14 departamentos del país.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- verificó, en el marco del programa de **sustitución voluntaria de cultivos**, 1.838 hectáreas como erradicadas voluntariamente entre marzo y mayo de 2019 por las familias cultivadoras vinculadas al PNIS. Con este avance, UNODC ha verificado el **levantamiento efectivo de 29.393 hectáreas** de cultivos de uso ilícito desde la creación del PNIS a mediados de 2017, el 16% de las que existían en 2017 (171.000 hectáreas). La verificación de UNODC ha desacelerado significativamente en comparación a los esfuerzos evidenciados por la ST en los anteriores informes de verificación. En materia de erradicación voluntaria de cultivos mediante la 'sustitución asistida' que realiza la fuerza pública, en el trimestre analizado hubo un avance de 553 hectáreas. A la fecha de corte del análisis de este informe, se han erradicado 5.927 hectáreas bajo este programa, para un total de **34.767 hectáreas erradicadas voluntariamente**.

Desde el inicio de la implementación del A.F, la ST no registra avances en el cumplimiento del **Programa de Atención Inmediata -PAI-** comunitario, en programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, restaurantes comunitarios, hogares infantiles, entre otros compromisos. El PAI familiar presenta avances en la implementación del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento. Hasta el momento, 57.186 familias (57,7% de familias con acuerdos individuales de sustitución) han recibido al menos el primer pago de asistencia inmediata. De igual manera, 9.301 familias recibieron la totalidad de los pagos. Los municipios en los que se desarrollan estos proyectos aumentaron de ocho a 19 en el último trimestre, lo que evidencia una mejora de la cobertura. Debido a que no hay avances en los proyectos productivos de sostenibilidad a largo plazo de las familias, es posible que la asistencia alimentaria y proyectos de corto plazo sean insuficientes para garantizar la estabilidad de los programas de sustitución, principalmente para estas familias que ya recibieron el total de pagos por asistencia alimentaria.

La ST identifica una dificultad en la verificación del cumplimiento de los programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, ya que el Gobierno no ha publicado las hectáreas que las familias vinculadas al PNIS reportan como erradicadas. Reporta solamente las hectáreas que UNODC ha verificado, con un

rezago considerable frente al avance del programa de sustitución. Las metas propuestas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo son mínimas en comparación a la meta de erradicación forzosa. Mientras que en el cuatrienio se planea sustituir voluntariamente 50.000 hectáreas (de las cuales 33.000 ya están verificadas como erradicadas en la línea base), mediante los programas de erradicación forzosa se planea erradicar 280.000 hectáreas.

Los **Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-** no se han implementado. Durante el trimestre de consideración de este informe, el aumento en la cobertura de la asistencia técnica se desaceleró y tuvo un avance marginal de 33.052 a 33.378 familias. Como resultado de estos procesos, han sido concertados 700 proyectos entre el Gobierno y las familias cultivadoras, pero ninguno ha sido construido. La ST identifica una oportunidad de mejoramiento en esta materia con la inclusión de una Hoja de Ruta Única -HRU- en el PND, que busca articular los PISDA con otros programas como los PATR y los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-. La falta de avances en la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- genera retrasos en el cumplimiento de compromisos centrales del Punto 4 del A.F, ya que estos proyectos representan oportunidades de desarrollo para el campo y particularmente para los municipios afectados por los cultivos de uso ilícito.

En cuanto al **tratamiento penal diferenciado** para pequeños cultivadores y cultivadoras, aún está pendiente la discusión del proyecto legislativo en esa materia en el Congreso, que debe tramitar dos proyectos acumulados: el Proyecto de Ley S-104 de 2018 presentado por la bancada del Senado del Partido FARC y el Proyecto de Ley S-065 de 2018 del Ministerio de Justicia. Por tratarse de una prioridad normativa estipulada en el A.F. (6.1.9), las disposiciones incluidas en este proyecto han debido implementarse durante el primer año tras la firma del A.F. La no implementación del tratamiento penal diferenciado representa un incumplimiento del A.F. y genera problemas de secuencia para otros compromisos.

La persistencia de riesgos **de seguridad** en los municipios en donde se desarrolla el PNIS continúa siendo uno de los mayores obstáculos para la implementación del Punto 4 del A.F., en tanto obstaculizan el cumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte de las familias cultivadoras y las labores de verificación. UNODC identificó alertas de seguridad en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Cauca, Nariño, Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo. Uno

de los principales factores de riesgo es la presencia de grupos armados como el ELN, Clan del Golfo, Los Caparrapos, Los Pelusos y grupos Pos FARC. UNODC reportó situaciones de orden público que impidieron procesos de verificación del levantamiento de hectáreas con cultivos de uso ilícito en 20 municipios, lo que también genera retrasos en la entrega de asistencia técnica y alimentaria.

En materia de los **programas de prevención del consumo y salud pública** (A.F. 4.2) los principales cambios y debates sobre la implementación de este punto se han desarrollado como inclusión en políticas de Gobierno que resultan compatibles con el A.F. pero que no han tenido un desarrollo evidenciable por la ST. El Gobierno presentó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, con exactamente los mismos cinco ejes o campos de acción que plantea la política 'Ruta Futuro', analizada en el informe anterior de la ST. Este programa incluye estrategias para reducir el consumo de drogas y acciones para la promoción en salud y prevención del consumo. El avance en la implementación del A.F. (4.2), ha sido normativo y mantiene un enfoque en el tratamiento de los consumidores de sustancias psicoactivas con uso problemático, la salud pública y la reducción del daño de estas sustancias en la salud y en el tejido social.

Los compromisos asociados a la **solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos** fueron incluidos en los planes del Gobierno y en el PND, que mencionan programas contra el lavado de activos, la persecución y el desmantelamiento de las redes de dinero y bienes de origen ilícito. Los principales resultados en esta materia fueron reportados por el Gobierno como parte de la estrategia de seguridad 'El que la hace la paga', que incluye medidas en contra del microtráfico. Su funcionamiento ha estado enfocado en el desmantelamiento de grupos de crimen organizado asociados al narcotráfico, destrucción de laboratorios y cristalizaderos e incautaciones de estupefacientes. Durante los primeros cuatro meses de 2019, la ST identificó un aumento del 65% en las incautaciones de estupefacientes, en comparación al mismo periodo del año anterior. Estos avances y resultados van en correspondencia con lo pactado en el A.F. sobre "la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas" (A.F. 4.3.1)

El Plan Nacional de Desarrollo incluye una gran mayoría de compromisos del A.F. en materia de la lucha contra las drogas, pero no hay correspondencia con la prioridad que da el Gobierno Nacional a la erradicación forzosa, programa que

tendrá un alcance cuatro veces mayor que el de erradicación voluntaria. Las consideraciones del PND en materia de prevención del consumo y narcotráfico sí mantienen una correspondencia total con lo pactado en el A.F.

Entre febrero y abril de 2019 el Gobierno Nacional declaró 28 **nuevos municipios** libres de minas antipersonal y municiones sin explotar. En total, son 350 los municipios con esta declaratoria, que representa un avance del 50,5% respecto a los 673 municipios que tienen sospecha de presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar.

En 2018, el DAICMA registró un total de 178 víctimas por Minas Antipersonal - MAP- y Municiones sin explotar -MUSE-, lo que evidencia un aumento del 212% con respecto a 2017 cuando la entidad registró 57 víctimas. Durante los primeros cuatro meses de 2019, el DAICMA registró 58 víctimas por MAP y MUSE, de las que cinco murieron y 53 resultaron heridas. Los departamentos con mayor registro de eventos con este tipo de artefactos lo corrido de 2019 fueron Nariño y Norte de Santander, con 33 y 11 víctimas respectivamente. La ST identificó una correlación geográfica entre los lugares en los que se realiza erradicación de cultivos de uso ilícito y en los que se presentan los incidentes de MAP/MUSE.

Punto 5 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición –SIVJRNR-

El SIVJRNR está compuesto por 4 temas: (i) Verdad, que incluye a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad -CEV- y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas -UBPD-; (ii) Justicia, con la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP-; (iii) Medidas para la reparación integral de las víctimas; y (iv) Garantías y compromisos con la promoción de Derechos Humanos -DDHH-.

En el trimestre comprendido por este informe, la ST identificó avances en el desarrollo de los mandatos a las entidades del SIVJRNR, las cuales se encuentran funcionando plenamente y continúan consolidando los diversos procedimientos y lineamientos para su trabajo en todo el territorio nacional. De igual forma, continúan algunas de las dificultades mencionadas en informes anteriores relacionadas con los reducidos presupuestos asignados a las entidades del SIVJRNR para 2019, con algunos asuntos aprobados en el PND 2018-2022, las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP y los subsecuentes

debates en el Congreso de la República, y por los diversos ataques políticos y mediáticos, particularmente en contra de la JEP.

Sin embargo, a pesar de este contexto, se puede destacar de la implementación del Punto 5 los siguientes elementos:

La **CEV** hizo público su Plan de Acción para 2019 y avanza en la apertura de sus Casas de la Verdad en las regiones priorizadas para su territorialización¹⁷, y espera completar la instalación de 19 sedes en todo el país. También continúa su acercamiento con otras entidades como la Fiscalía General de la Nación -FGN-, y diversos sectores sociales, incluidos excombatientes y miembros de Fuerza Pública, la academia, organizaciones de víctimas, sindicatos, entre otros. De igual forma, el apoyo recibido por actores internacionales y agencias de Cooperación ha sido crucial para consolidar las estrategias de trabajo de la Comisión, atendiendo particularmente a la implementación de enfoques diferenciales y el trabajo con víctimas en el exterior. Por su parte, el PND reconoce la autonomía e independencia de la Comisión, así como la necesidad de armonizar sus funciones con otras entidades como el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas -SNARIV-, al tiempo que reitera el lenguaje del gobierno actual en torno al “desorden institucional” existente y la necesidad de evitar la “duplicidad” de funciones en la implementación del Acuerdo.

Es crucial que la CEV promueva mecanismos que permitan generar mayor confianza con los diversos actores en los territorios y avanzar en la socialización de su mandato a través de estrategias de difusión más efectivas, con lo cual se pueda garantizar la participación de la población en los procesos de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición de la Comisión.

La **UBPD** se encuentra adelantando las labores de búsqueda, al tiempo que avanza en su consolidación institucional y la definición de procedimientos y lineamientos específicos para sus labores de prospección, recuperación e investigación, y la participación de las víctimas y responsables en estos. También avanza en el despliegue territorial de la entidad, y se espera que en mayo de 2019

¹⁷ Durante el trimestre comprendido por este informe, la CEV realizó la apertura de sus casas en Apartadó y Medellín (Macrorregión de Antioquia y Eje Cafetero); Tumaco y Quibdó (Macrorregión Pacífico); Cali, Popayán y Puerto Asís (Macrorregión Surandina); Cúcuta (Macrorregión Nororiental); e Ibagué (Macrorregión Centroandina).

tengan instaladas 10 de las 17 sedes que tendrán en todo el territorio¹⁸. Al igual que la CEV, continúa acercándose a diversos sectores e instituciones, con el fin de generar vínculos de confianza y determinar los mecanismos para el intercambio de información sobre desaparición forzada. El PND recoge la autonomía e independencia de la Unidad y la labor de búsqueda que deberá desarrollar en los próximos años, al tiempo que reitera su complementariedad con las otras entidades encargadas de contribuir a la reparación de las víctimas. Sin embargo, sigue siendo fundamental que el gobierno asigne los recursos financieros necesarios y brinde condiciones de seguridad propicias para garantizar el desarrollo de sus funciones, particularmente en los territorios y lograr poner la desaparición forzada en la agenda política del país.

La **JEP** avanza en el desarrollo de sus audiencias y diligencias judiciales con 7 macro casos, tras la reciente apertura de los casos relacionados con las victimizaciones de miembros de la Unión Patriótica -UP- y el reclutamiento y uso de menores en el conflicto armado. También avanza en la vinculación de comparecientes y la acreditación de víctimas en los diferentes casos, y continúa fortaleciendo su presencia en los territorios por medio de diversas acciones. Además, se destaca la decisión de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de aplicar la garantía de no extradición a 'Jesús Santrich' y ordenar su libertad, tras más de un año de su captura, lo cual sienta un precedente en esta materia para los próximos desarrollos judiciales de la JEP; aunque su recaptura y la apertura de un nuevo proceso en su contra en la FGN, ante la llegada de nuevo material probatorio, plantea retos importantes para el blindaje de las decisiones de la Jurisdicción.

Sin embargo, se han presentado diversos eventos que afectan el sustento normativo de la JEP, relacionados principalmente con las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción, las cuales fueron rechazadas en el Congreso; y la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 101 y 103 de esta Ley en la Sentencia C-080, debido a los impactos que tiene sobre las labores de los magistrados suplentes y los límites que impondría a la estrategia de movilidad para hacer frente a la congestión de casos en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas -SDSJ-. Asimismo, persisten las dificultades asociadas con

¹⁸ En mayo de 2019, la UBPD realizó la instalación de sus sedes territoriales en Barranquilla (Atlántico), Cúcuta (Norte de Santander), Barrancabermeja (Santander), Villavicencio (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), Puerto Asís (Putumayo), Cali (Valle del Cauca), Rionegro y Apartadó (Antioquia) y Sincelejo (Sucre).

la solución de la situación jurídica de miembros de FARC que permanecen privados de la libertad. A ello se suman los desafíos del funcionamiento adecuado del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa -SAAD- destinado a la atención y representación de víctimas y comparecientes, particularmente por la falta de continuidad de sus funcionarios; y los riesgos a la seguridad jurídica de los comparecientes ante la JEP, derivados de las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria.

Por su parte, el PND si bien reconoce en sus bases la autonomía e independencia de la JEP, del articulado surgen dos preocupaciones: (i) la creación de un registro único de decisiones penales centralizado y coordinado por la policía en el cual se requeriría de toda la información de la JEP, y (ii) la creación de un rubro especial para la Unidad de Investigación y Acusación -UIA- en el Presupuesto Nacional, con lo cual se puede dar una fractura al interior de la JEP.

Ante este contexto también se presentan otros desafíos como el fortalecimiento de su estrategia pedagógica, de comunicación y de difusión, que garantice la información y participación de la población a los procesos que adelanta en los territorios; también debe profundizar su articulación interinstitucional con los otros dos entes que conforman el SIVJNR, y trabajar en torno a la comprensión de la reparación a las víctimas y su articulación con el SNARIV. Finalmente, se hace imperativo que el gobierno brinde las garantías para el pleno desarrollo del mandato de la JEP y hacer frente a los constantes ataques a los que se ve expuesta la Jurisdicción.

Con respecto a las **medidas para la reparación integral de las víctimas**, no se identificaron avances importantes conforme a los compromisos del A.F., más allá de la decisión de la Corte Constitucional en torno al futuro de los bienes de FARC no incluidos en los listados entregados a FGN, los cuales serán administrados por el ente acusador y cuyo destino final será el Fondo para la Reparación de las Víctimas; y el cruce de información entre los Planes de Reparación Colectiva existentes y las iniciativas definidas en los PATR. Además, la reparación fue el componente del Punto 5 que mayores cambios tuvo en el PND, confirmando el cambio de enfoque a la política de reparación, vía su “sisbenización” y homologación con la política social para la equidad y superación de la pobreza.

A ello se suma el gran énfasis en la indemnización como medida de reparación individual y colectiva. Sin embargo, en las bases del PND se reitera la necesidad de fortalecer y acompañar los procesos de reparación colectiva, retornos y

reubicaciones, atención psicosocial y restitución, aunque no todas las medidas comprendidas en la política cuentan con indicadores y metas específicas que permitan medir el impacto de las estrategias que se pretenden implementar.

Ante este contexto, sigue siendo fundamental atender los compromisos del A.F. y lograr una adecuación y modificación de la política de reparación a las víctimas que atienda a las necesidades planteadas, como la ampliación del universo de víctimas, cambios que deben ser consultado con las víctimas, incluidos los que se pretenden en el PND. De igual forma, se requiere fortalecer y profundizar los mecanismos de interlocución y articulación entre el SNARIV y el SIVJRN, y generar más claridad sobre los esfuerzos de cada entidad en torno a la reparación de las víctimas.

Las **garantías y compromisos con los DDHH** cuentan también con avances escasos, aunque la ST destaca la continuidad en el proceso de construcción del Plan de Acción en DDHH y la instalación de la Comisión Asesora de Paz y DDHH por parte de la Defensoría del Pueblo, que estará encargada de asesorar al gobierno en estos temas, así como hacer seguimiento a la implementación del A.F. El PND recoge la creación del Plan Nacional de Acción en DDHH como un compromiso adquirido por el Estado colombiano; y los DDHH se abordan de forma itinerante a lo largo de los diversos pactos que componen el PND, y en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, aunque no necesariamente en correspondencia con el A.F. Ante la falta de avances específicos en los otros compromisos de este tema, se reitera la necesidad de consolidar resultados concretos y fortalecer las acciones y políticas destinadas a atender la grave situación de derechos humanos del país, y las crecientes violencias contra líderes sociales y defensores de DDHH en los territorios.

Del seguimiento que esta ST hace a la implementación de los enfoques diferenciales, tanto la CEV, la UBPD y la JEP continúan avanzando en la transversalización del **enfoque de género**, vía el acercamiento a organizaciones con experticia en el tema; el reconocimiento de las afectaciones diferenciales experimentadas por las mujeres y población LGBTI en el marco del conflicto; el énfasis en el desarrollo de estrategias a nivel territorial que atiendan a los niños y niñas, y mujeres víctimas; y en el desarrollo de eventos y espacios que permitan profundizar en el alcance y la necesidad de este enfoque en el marco de la justicia transicional. En cuanto a la reparación, al igual que en el anterior informe, se

destaca que el PND reitera la atención diferenciada, vía rehabilitación psicosocial y la reparación integral a mujeres víctimas; aunque no se identifican avances en la implementación del enfoque en los compromisos del A.F. En cuanto a los compromisos en DDHH, tampoco se identifican avances significativos y más bien se ve un retroceso por parte del gobierno en el reconocimiento de los derechos de la población LGBTI; aun así, se destaca que el PND plantea la creación del Sistema Nacional de la Mujer como herramienta que permita la articulación de las políticas, instrumentos, componentes y procesos relacionados con los derechos humanos de las mujeres y promover la transversalización del enfoque de género en las labores que realice la institucionalidad.

En cuanto a la implementación del **enfoque étnico**, se resaltan los avances en la implementación de los compromisos derivados de la consulta previa realizada por el SIVJRNR con pueblos indígenas y con población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En materia de reparación y compromisos con DDHH, sólo se identificaron algunas estrategias que involucran a pueblos étnicos, pero carecen de indicadores claros que permitan hacer seguimiento al impacto de las medidas en el cuatrienio; además, el articulado del Plan incluyó la creación de una tasa al desarrollo de consultas previas, la cual deberá ser asumida por las comunidades que soliciten la consulta, lo cual podría ser inconstitucional e ir en contra de los derechos fundamentales reconocidos a los pueblos étnicos.

Punto 6- Implementación, verificación y refrendación

El Punto 6 del A.F., incluye las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la implementación en el corto, mediano y largo plazo. En primer lugar, contempla los mecanismos para hacer seguimiento, impulsar y verificar la implementación del A.F., como lo es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI-, instancia integrada por el Gobierno y la FARC. En segundo lugar, dispone de herramientas para operacionalizar el A.F. como lo es el Plan Marco de Implementación -PMI-, las medidas necesarias para su financiación y los mecanismos para garantizar la transparencia durante el proceso. En tercer lugar, contempla las prioridades para la implementación normativa del A.F., sin las cuales el A.F. no puede ser puesto en práctica. Por último, este Punto contempla los mecanismos internacionales para acompañar y verificar la implementación y las herramientas para hacer la difusión y pedagogía del A.F.

Los avances en este punto han permitido la reducción de la incertidumbre respecto de la continuidad del proceso de implementación. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, permitió una reorganización institucional en lo que respecta la implementación y creó mecanismos que mejoran la coordinación en la planeación y ejecución de recursos y permiten el monitoreo de los programas y proyectos y los recursos de inversión. El trimestre estuvo marcado por el trámite de las objeciones a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP- y el anuncio del Gobierno de hacer reformas a la JEP, lo que constituiría un retroceso en materia normativa.

La **CSIVI** es la instancia que garantiza la integridad de la implementación del A.F., así como la continuidad y sostenibilidad del proceso (A.F. 6.1). La CSIVI ha permitido la interlocución directa entre el Gobierno y el componente FARC y ha servido como espacio para la resolución de diferencias y la construcción de consensos. En el trimestre a analizar, la ST registró eventos que suponen la continuidad de dicha Comisión. La periodicidad quincenal de las reuniones fue retomada por las partes, la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, la Mesa del Componente Internacional de Verificación y Acompañamiento, así como el espacio denominado 'Pre CSIVI' siguen funcionando. La ST conoció que las partes decidieron prorrogar el funcionamiento de la CSIVI hasta el 31 de enero de 2020 en los términos establecidos en el A.F. en lo que respecta su organización y funcionamiento.

En las sesiones de la CSIVI de este trimestre sobresalieron cuatro asuntos: i) las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, ii) la inclusión del Pacto por la construcción de paz en el Plan Nacional de Desarrollo y el cumplimiento del CONPES 3932 de 2018 y el Acto Legislativo 01 de 2016, iii) la implementación normativa del A.F. y iv) la controversia generada por el caso de 'Jesús Santrich'. Asuntos que no supusieron la paralización de la CSIVI, pero si impidieron avanzar en la agenda en lo que respecta a otros asuntos de importancia. Además, las controversias generadas durante el trimestre y la incertidumbre respecto a posibles modificaciones al A.F. manifiestan la necesidad de generar espacios de diálogo directos entre el Gobierno y representantes del Partido FARC (como la CSIVI), en los que se discuta una agenda común, con miras a impulsar la implementación del A.F. y fomentar la reconciliación nacional.

La CSIVI sostuvo en el trimestre una sesión ampliada con la Instancia Especial de Género. Por el contrario, el trabajo de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE- está rezagado, aunque el diálogo entre ésta Instancia y el Gobierno fue reactivado durante el trimestre y fue convocada una sesión ampliada de la CSIVI para junio.

El reto al que la Comisión se enfrenta en los próximos meses es el de mantener su carácter y sus facultades para realizar el seguimiento, impulsar y verificar la implementación del A.F. e impulsar el cumplimiento del Plan Marco de Implementación y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.

La ST considera necesario que el Gobierno ponga a consideración de la CSIVI la agenda legislativa en materia de implementación del A.F., para garantizar que las normas propuestas correspondan con lo acordado en el A.F. A la fecha de cierre de este informe el Gobierno no ha puesto a consideración de la CSIVI ningún proyecto.

Con respecto al **Plan Marco de Implementación -PMI-** y las medidas necesarias de planeación y financiación persisten retrasos que impiden la materialización de los compromisos consignados en el A.F. A la fecha de redacción de este informe, no ha sido aprobada la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del PND), que permite la inclusión de un Plan Cuatrienal de Implementación y un Plan Plurianual de Inversiones al Plan Nacional de Desarrollo y la inclusión de un componente específico en el plan de inversiones de los planes de desarrollo de las entidades territoriales “que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del A.F.” (Proyecto de Ley No. C.218/2018). De no ser aprobada la reforma antes del fin de la legislatura, el proyecto será archivado por vencimiento de términos, razón por la que la ST considera que el Gobierno tiene la oportunidad de impulsarlo antes de las elecciones de octubre para que los nuevos mandatarios cuenten con las herramientas legales para cumplir con las disposiciones del A.F.

El PND incluye cambios importantes en comparación con su versión original. Por ejemplo: la inclusión del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz y de un trazador presupuestal para la paz. El trazador presupuestal resuelve en cierta medida la dificultad de que los indicadores del PMI estén distribuidos a lo largo del PND, pues permite hacer seguimiento a los planes, programas y proyectos y a los recursos destinados a la implementación del PMI. El PND además creó la Hoja de Ruta Única que reorganiza la institucionalidad dispuesta para la implementación

pues servirá para organizar y armonizar los distintos instrumentos de planeación en los territorios y la ejecución de recursos de forma coordinada. En relación con los recursos, la ST reitera su preocupación respecto a la correspondencia del PND con el Plan Marco de Implementación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo en cuanto a la suficiencia presupuestal.

La ST registró avances sustanciales en cuanto a las **medidas para financiar el A.F. con recursos territoriales**. Al 22 de abril, habían sido aprobados 382 proyectos a ser financiados con recursos de la asignación para la paz definida en el acto legislativo 04 de 2017 que reformó el **Sistema General de Regalías -SGR-**. De estos, 154 fueron aprobados en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD- Paz, 186 fueron definidos por las entidades territoriales y 42 fueron aprobados en OCAD territoriales. El PND contempla algunos cambios en la materia que responden a la reorganización institucional propuesta por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y que reafirman el interés del Gobierno en mejorar la coordinación de la implementación del A.F. y de focalizar la ejecución de recursos: i) la Secretaría Técnica del OCAD Paz quedará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, ii) los proyectos a ser financiados por recursos del OCAD Paz se orientarán al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta Única en los municipios PDET, iii) el OCAD Paz priorizará proyectos para “mejorar los índices de cobertura de agua potable, saneamiento básico, desarrollo de vías terciarias y generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica hasta por la suma de \$1.5 billones” (Art. 119. Ley 1955, 2019). El Gobierno Nacional señaló que buscará que la inversión del OCAD Paz esté en línea “con las preferencias que se han identificado” en la construcción de los 16 PDET (Ponencia primer debate), lo que constituye una manifestación política positiva para respetar el proceso participativo que se surtió con la sociedad civil en el proceso de implementación.

En lo que respecta a la **participación del sector empresarial**, el 28 de febrero cerró la convocatoria para registrar proyectos en el Banco de Proyectos a ser financiados con la figura de ‘Obras por Impuestos’ para la vigencia del 2019. En total, 65 proyectos quedaron inscritos por un valor de \$381.287 millones. En el trimestre de análisis de este informe, la ST no registró avances relacionados con la terminación de proyectos de la primera convocatoria. El Plan Nacional de Desarrollo, incluyó un artículo que modifica el artículo 71 de la Ley de Financiamiento para que las ‘Obras por Impuestos’ sean priorizadas en los municipios PDET. El PND hace una reforma institucional para focalizar la

ejecución y mejorar la coordinación institucional en los municipios PDET al establecer que “la Agencia de Renovación del Territorio -ART- efectuará una priorización de las iniciativas para conformar el banco de proyectos (...) de conformidad con la identificación y priorización que se haya dado en el Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- o la Hoja de Ruta correspondiente” (Art. 285. Ley 1955, 2019).

En cuanto a las medidas para **garantizar la transparencia del proceso de implementación**, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO- no ha tenido avances materiales. Según información del Departamento Nacional de Planeación, actualmente el SIIPO se encuentra en una plataforma en la que se cargan las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación. Al 28 de marzo de 2019, de los 501 indicadores del PMI, habían sido aprobadas 40 fichas técnicas (DNP, abril 2019). Por su parte, el PND determinó que “la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el Departamento Nacional de Planeación estarán a cargo del sistema” (Art. 220. Ley 1955, 2019), lo que representa un cambio con relación al CONPES 3932 que determinó que el DNP asumiría de manera gradual la competencia total del SIIPO en el primer semestre de 2019, y es una mejora en la medida que la articulación entre ambas entidades permitirá aprovechar las ventajas del DNP en la construcción y administración de sistemas de información y el rol de coordinación de la implementación que la Consejería ha asumido. Así mismo, el PND dispuso la articulación del sistema con el trazador presupuestal para la paz, razón por la que es urgente finalizar la implementación del sistema.

La desaceleración en la **implementación normativa del A.F.** se mantiene e incluso se acrecentó. El cambio de Gobierno, por la necesaria prioridad legislativa sobre la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y el trámite de las objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP, redujeron la prioridad en el trámite legislativo de las normas pendientes por discusión en el Congreso. En el trimestre que cubre este informe, hubo un avance la aprobación del documento CONPES 3958 que define la “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”. El Gobierno tomó la decisión de avanzar en su implementación por vía administrativa, ante el bloqueo presentado en su trámite legislativo, acción que permitió cumplir con un área de implementación crítica.

Cursan trámite en el Congreso de la República diez proyectos normativos necesarios para garantizar la implementación integral del A.F. De hecho, la

oportunidad de impulsar los proyectos en el Congreso está casi perdida, pues gran parte de éstos corren el riesgo de ser archivados una vez termine la legislatura el 20 de junio. Los proyectos de acto legislativo deben terminar su trámite antes de finalizar la legislatura, pues su trámite debe ocurrir en dos periodos ordinarios consecutivos. En lo que respecta a los proyectos de ley que no presentan avances en su trámite, de no cursar ningún debate antes de finalizar la legislatura, no podrán transitar a la próxima. Los proyectos que fueron radicados en la legislatura 2017-2018 -adjudicación de baldíos en reservas forestales (No. S-196/18, C-225/18) y la reforma a la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (No. C-218/18)- y tienen avances, también deben terminar su trámite antes del fin de la legislatura, de lo contrario, serán archivados por vencimiento de términos.

Además, de las 24 prioridades normativas que contempla el A.F. (6.1.9 y 6.1.10) persisten 11 con trámites pendientes.

El **Componente de Verificación Internacional** funciona en los términos establecidos en el A.F. Carlos Ruíz Massieu, jefe de la **Misión de Verificación de las Naciones Unidas** en Colombia, presentó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el sexto informe del Secretario General sobre el funcionamiento de la Misión. Además, ésta ha participado en las sesiones de la CSIVI del 19 de diciembre de 2018 y del 14 de mayo de 2019 (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, mayo 2019). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- presentó el informe anual sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante 2018 con la respectiva referencia a la implementación del A.F. y participó en las mismas sesiones de la CSIVI que la Misión.

El Componente de Verificación Internacional de la CSIVI, compuesto por dos Notables (Felipe González y José Mujica), una Secretaría Técnica (CERAC y CINEP) y el apoyo técnico (Instituto Kroc) sigue funcionando en los términos establecidos en el A.F y los protocolos de funcionamiento. En diciembre de 2018 fue anunciada la continuidad de la CSIVI, pero no se ha hecho oficial una decisión sobre la continuidad del componente ni se han acordado modificaciones en relación con su funcionamiento (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, mayo 2019).

En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional** en el trimestre de análisis hubo un acercamiento entre la Mesa Técnica para los componentes de verificación y acompañamiento internacional con la instancia de acompañamiento

internacional para el Punto 1 y avances en la construcción de la matriz sobre las modalidades e intereses de acompañamiento.

Por último, en lo relacionado con las **herramientas de difusión y comunicación**, la ST no registró nuevo avances en la definición de la ubicación de las emisoras de interés público, por lo que el ritmo de implementación se mantiene lento. En lo que respecta al programa de televisión de hora y media en el canal institucional, inició la cuarta temporada de *Mimbres: tejiendo paz*. El programa ha sido emitido desde su estreno en enero de 2018 sin interrupciones. El 25 de mayo inició su cuarta temporada. Aunque la implementación de este subtema avanza de forma constante, la ST considera imperativo profundizar las estrategias pedagógicas de tal forma que éstas efectivamente comuniquen y difundan el A.F. y los avances en su implementación especialmente en las comunidades y territorios más afectados por el conflicto.

Adenda necesaria

Tras el cierre del presente informe y por fuera del período de análisis y verificación del cumplimiento de compromisos, han tenido lugar diversos eventos en desarrollo de los mandatos asignados a las instituciones creadas por el A.F. En el caso de la Comisión de la Verdad realizó su primer encuentro por la No Repetición “Larga vida a los hombres y mujeres líderes sociales, y defensores de derechos humanos”, el cual se enfocó en el diálogo en torno a la situación de violencia a la cual se encuentran expuestos los líderes y lideresas sociales en el país, con la participación de representantes de gobierno, entes de control y líderes sociales. Ello responde a uno de los objetivos de trabajo de la CEV, y la promoción de consensos políticos para garantizar la no repetición, abriendo el camino a “actos simbólicos, reflexiones y debates públicos de orden nacional y regional” a futuro (Comisión de la Verdad, s.f.)

Por su parte, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas realizó la primera sesión de trabajo con el Órgano de Interlocución y coordinación entre la Unidad y los Pueblos Indígenas de Colombia, en respuesta a los acuerdos adquiridos en la consulta previa. Se reafirma así, el compromiso de la UBPD con la garantía de los derechos y la participación de los pueblos indígenas en los procesos de búsqueda.

De igual forma, se presentaron algunas decisiones judiciales que afectan el curso de la implementación, particularmente en lo que se refiere al componente de justicia del SIVJRNR. La primera se refiere a la decisión de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el pasado 29 de mayo, que ordenó la liberación de Jesús Santrich, al considerar que él es aforado constitucional (debido a su condición como Congresista), y no puede ser procesado por la Fiscalía General de la Nación (El Espectador, 2019), por lo cual el caso sigue su curso ante la Corte Suprema, la cual ya citó a indagatoria al ex comandante guerrillero. Tras recobrar su libertad se posesionó como representante a la cámara en el Congreso el 11 de junio.

La segunda se refiere a la decisión de la Corte Constitucional, el 29 de mayo, frente a las votaciones que se dieron en el Congreso en torno a las objeciones presidenciales a Ley Estatutaria de la JEP. La Sala Plena de la Corte estudió la ponencia del Magistrado Alejandro Lizarazo, y con 7 votos contra 1, afirmó que los 47 votos en contra de las objeciones que se dieron en Senado, el pasado 2 de mayo, fueron suficientes para hundir la propuesta (El Espectador, 2019). Ahora,

solo resta que la Corte emita un Auto ratificando su decisión y solicitando al Presidente que sancione la Ley Estatutaria de la JEP. Finalmente, el 6 de junio fue sancionada la “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, Ley 1957/2019, con lo cual se completa el marco jurídico que da soporte a la JEP y se brinda claridad en torno a las funciones y procedimientos a desarrollar en el marco de la Jurisdicción.

De otra parte, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP ordenó la apertura de incidentes de verificación de cumplimiento del régimen de condicionalidad a Luciano Marín, “Iván Márquez”, José Manuel Sierra Sabogal, “Aldinever” y a Henry Castellanos Garzón, “Romaña”, vinculados al Caso 001 "Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP".

Por último, el Consejo de Estado decretó en primera instancia la pérdida de investidura de Iván Márquez, ya que no se posesionó en su cargo dentro de los términos establecidos por la ley, sin mediar una circunstancia de “fuerza mayor” para no ocupar su curul en el Congreso.