

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

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



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

**Director CERAC:** Jorge A. Restrepo

**Equipos de trabajo**

**CINEP/PPP**

**Consuelo Corredor Martínez**  
Coordinadora del equipo CINEP

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

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

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

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

**CERAC**

**Lina Asprilla**  
Investigadora

**David Correal**  
Investigador

**Laura Andrea Gaitán**  
Investigadora

**Catalina Montañez**  
Investigadora

**Ana Cristina Restrepo**  
Investigadora

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

**Carolina Sánchez**  
Investigadora

**Sebastián Uribe**  
Investigador

**Para esta edición**

**©Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz  
CINEP/ Programa por la Paz**

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

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

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

Agosto del 2018  
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.

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



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

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

### RESUMEN EJECUTIVO STCVI. 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-, han ejercido desde noviembre de 2017 como Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -ST-, con la responsabilidad de entregar informes periódicos a los Verificadores Internacionales, expresidentes Felipe González y José Mujica, con el fin de contribuir al proceso de verificación e impulso 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-

Para el trabajo de la ST, el Fondo Multidonante de las Nacionales Unidas para el Posconflicto aprobó un proyecto en el cual se establece una periodicidad trimestral para la presentación de los informes a los Verificadores Internacionales, informes que son un insumo para los pronunciamientos que tengan a bien realizar los expresidentes.

En febrero de 2018 se hizo entrega del primer informe, el cual abarcaba el primer año de implementación del A.F. (noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017) con actualización de los eventos más importantes hasta el 30 de enero de 2018. En mayo de 2018 se hizo entrega del segundo informe, correspondiente al trimestre transcurrido entre el 1° de febrero y el 30 de abril de 2018.

Este tercer informe, abarca el período transcurrido entre el 1° de mayo y el 31 de julio de 2018, con actualización de los principales eventos hasta el 7 de agosto, fecha del cambio de gobierno, de manera que estos tres primeros informes cubren el período de 21 meses a partir de la firma del A.F. transcurridos todos bajo el gobierno de Juan Manuel Santos.

Como en los informes anteriores, la estructura es temática, sigue la distribución acordada entre CINEP y CERAC, de manera que los puntos 1: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”; 2: “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” y 5: “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”

han sido desarrollados por el CINEP y los puntos 3: “Fin del Conflicto”; 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas” y 6: “Implementación, verificación y refrendación” han sido desarrollados por CERAC. Los temas, subtemas y disposiciones examinadas, siguen de cerca la división 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, en todo caso, responder a los objetivos establecidos a esta Secretaría, tanto en al A.F. como en el protocolo de la CSIVI. Así para cada punto del Acuerdo 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 esta se inició con o sin avances, a tiempo o destiempo y el grado de 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.

## ANÁLISIS TEMÁTICO

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

Durante el periodo considerado se han dado algunos avances en la implementación de los tres temas que componen el punto 1: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral – RRI-”.

Para garantizar la implementación de la reforma, estaba prevista la adopción de un conjunto amplio de medidas que plasmaran las apuestas de transformación del campo y permitieran mejorar el acceso y el uso de la tierra. Sin embargo, pocas normas se aprobaron bajo el mecanismo de *fast track* o de facultades extraordinarias. Aunque durante el período legislativo anterior, que incluyó sesiones extraordinarias hasta el 3 de julio, se presentaron las iniciativas, este concluyó sin que se aprobaran las leyes faltantes necesarias para la implementación. Son ellas las leyes para la creación del Sistema de Catastro Multipropósito, de Adecuación de Tierras, de reforma la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y de creación de la Jurisdicción Agraria. Termina entonces la legislatura, sin la aprobación de leyes que responden a necesidades claramente identificadas no solamente para el cumplimiento del

Acuerdo sino también para el mejor desarrollo del sector rural colombiano. La falta de aprobación de estas leyes ha retrasado el avance de la Reforma Rural Integral –RRI-, comprometiendo su integralidad y generado incertidumbre sobre su desarrollo.

En cuanto a la implementación de las políticas, se ha avanzado en la conformación del Fondo de Tierras o en la definición de los mecanismos de formalización, pero no se reportan aún acciones específicas de asignación de predios, ni de formalización bajo los parámetros de la normatividad establecida en cumplimiento del Acuerdo. Cabe resaltar, un avance en materia de la constitución de Zonas de Reserva Campesina, pues se aprobó la zona de Montes de María II, siendo la primera zona que se aprueba desde 2001.

Por otra parte, se destaca, durante el período, la culminación del estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, por parte de la Corte Constitucional, el cual concluyó con la declaratoria de exequibilidad, con algunos condicionantes. Esta decisión permitirá avanzar con piso más firme en dos elementos centrales del Acuerdo: la constitución del Fondo de Tierras y las acciones de formalización de la tenencia de los predios rurales.

La ST hace un llamado al nuevo gobierno, y al Congreso de la República para que aborden sin dilación los aspectos normativos faltantes de la RRI, en especial en lo relacionado con la creación del Sistema de Catastro Multipropósito y la Jurisdicción Agraria, como mecanismos de protección de los derechos de propiedad, de planificación del territorio y de resolución de conflictos en las zonas rurales del país.

Así mismo, recomienda prudencia en materia de cambios institucionales, teniendo presente que el sector ha sido objeto de reformas recientes, producto de recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y de las necesidades de implementación del propio A.F y que cuenta con instituciones que aún se encuentran en proceso de consolidación. Nuevos cambios, de acuerdo con la experiencia colombiana, podrían conducir a estancar o -por lo menos- a reducir el ritmo de la ejecución, a perder el aprendizaje ya realizado por la nueva institucionalidad y a incrementar los recursos necesarios para el fortalecimiento administrativo, financiero y jurídico de las entidades del sector.

En cuanto a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- y los Planes de Acción para la Transformación Regional –

PATR-, previstos por el Acuerdo como instrumentos de transformación de los territorios rurales más golpeados por el conflicto y más excluidos del país, se avanzó durante el trimestre a ritmo acelerado por parte de la Agencia de Renovación del Territorio –ART-. Sin embargo, aunque se preveía que a finales de julio de 2018 se contaría con todos los planes municipales y se habría avanzado por lo menos con la consolidación de 6 de los 16 PATR, a la fecha de corte de este informe se cuenta con Pactos Municipales aprobados en 33 de los 170 municipios y se han aprobado dos PATR, (en Sur de Bolívar y Arauca) de los 16 previstos

Esta ST resalta como hecho positivo la aprobación del Documento CONPES 3932 de 2018, documento de política pública que identifica las metas, costos y fuentes de financiamiento de las medidas básicas para la implementación del punto 1 del Acuerdo. Establece también la obligación de incorporar las prioridades de los PDET en los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y recomienda al Gobierno mantener el proceso de planificación de los PATR y garantizar su conclusión.

Una mirada a los PATR concluidos hasta la fecha (Sur de Bolívar y Arauca) muestra un importante número de iniciativas (67 y 73, respectivamente) aprobadas para todos los pilares, que agrupan diversas acciones de gestión, de ejecución de proyectos y de construcción de estrategias regionales de garantía de derechos sociales, que deberán concretarse en unos Acuerdos de Inversión que son los que finalmente determinarán la probabilidad de realización de cada una de ellas y los tiempos de ejecución. En la creación de cada uno de estos pactos participaron, en por lo menos una de las fases, 6.637 personas en el Sur de Bolívar y 5.256, en Arauca, además de las 12 administraciones municipales, según informa la ART.

La ST considera que para el avance del Acuerdo es necesario garantizar la conclusión de los procesos de planeación en todas las zonas PDET con la formulación de los respectivos PATR y la realización de los Acuerdos de Inversión que permitirá la realización de las iniciativas priorizadas. A dicho avance también contribuiría el seguimiento a la recomendación del CONPES 3932 de 2018 de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes y programas de gobierno las metas y prioridades de los PATR, incluyendo aquellos productos y metas que incluyan el enfoque reparador, étnico y de género y derechos de las mujeres.

Finalmente, cabe indicar que el tema más atrasado en este punto del Acuerdo es el diseño e implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural

Integral –PNRRI-, que conforman la apuesta por el cierre de brechas entre territorios rurales y urbanos y por propiciar el desarrollo de infraestructura, económica y social de los territorios. Estos planes deben enfocarse a lograr en un plazo de 15 años la erradicación de la pobreza extrema y la reducción del 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones y la disminución de la desigualdad. El Acuerdo plantea un esfuerzo máximo de cumplimiento de los planes en los primeros 5 años y establece la necesidad de medidas específicas y diferenciadas para las mujeres del campo. A agosto 7 de 2018, a pesar de más de un año de trabajo institucional en la estructuración de los planes, no se había adoptado ninguno, aunque todos los planes tenían ya una versión ajustada a lo planeado en el A.F., con priorización de las intervenciones en los 170 municipios PDET.

Esta ST reitera que la lentitud en la formulación de los planes nacionales implica un retraso en la implementación de la reforma del campo. Al no iniciarse siquiera la planeación de la forma en que se hará la dotación de bienes públicos y se dará el acceso a los derechos sociales para una buena parte de la población, se corre el riesgo de perpetuar la situación de desigualdad y vulnerabilidad y la brecha social existente.

## **Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz**

El segundo punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera tiene como propósito fundamental romper el vínculo entre armas y política que durante décadas ha impedido una genuina democratización del país. Para ello, dispone de un conjunto de medidas en tres ámbitos: (i) garantías de seguridad para el ejercicio de la política con el fin de evitar que personas o grupos sean victimizados en razón de las ideas que defienden; (ii) mecanismos para el ejercicio pleno de la participación ciudadana y la movilización social como expresiones de derechos fundamentales que enriquecen la democracia; y, (iii) medidas para promover la participación electoral con un especial énfasis en aquellos territorios cuyos habitantes no han podido ejercer plenamente sus derechos políticos en razón del conflicto armado.

Durante el período que da cuenta este informe, se apreciaron avances respecto al trimestre anterior en asuntos puntuales como la activación del Estatuto de la Oposición, la puesta en marcha de proyectos piloto y programas encaminados a brindar mayores garantías de seguridad y la expedición de un protocolo para la atención de la protesta pacífica. No obstante, persiste la problemática de la

violencia en contra de líderes sociales y excombatientes lo cual da cuenta que los avances en materia de seguridad aún son insuficientes y siguen pendientes de cumplimiento compromisos como la reforma política y las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP-

De acuerdo a cada uno de los tres temas que componen el punto 2 del A.F., el informe destaca lo siguiente:

Del primer tema Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, durante el periodo de análisis, se valora positivamente la sanción presidencial del nuevo Estatuto de la Oposición Política como prenda de garantía para aquellas fuerzas que, desde los cuerpos colegiados, tienen la intención de liderar un ejercicio de vigilancia y control político institucionalizado. Sin embargo, advierte con preocupación que a seis meses de haber entrado en vigencia una buena parte del entramado normativo que se dispuso para la protección de líderes sociales y excombatientes, aún no se ven resultados en lo que se refiere a una disminución significativa de la violencia en su contra. Al contrario, luego de las elecciones presidenciales de junio de 2018, la situación se agravó. En este sentido, el informe hace un llamado al nuevo Gobierno para mantener los marcos normativos vigentes, impulsar los mecanismos de prevención que ya se disponen y fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales para que efectivamente puedan responder a las exigencias de seguridad y protección que se les demanda.

En cuanto al tema dos, Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas, se registraron avances sustantivos únicamente en dos asuntos concretos, uno de ellos referido a la expedición del “protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantías para la protesta social”. Aunque el informe reconoce que se trata de un paso importante, al mismo tiempo llama la atención sobre la resistencia que la expedición de dicho protocolo despertó entre algunos sectores gremiales y políticos e invita a tener en cuenta que sigue pendiente de ser aprobada una ley de mayor jerarquía legal (ley estatutaria) que garantice el desarrollo de la protesta social en los términos que señala el A.F.

Frente al tercer tema de este punto, relacionado con las Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad, el informe destaca la necesidad de varias de las



medidas que aquí se contemplan en materia de reducción de la abstención electoral y mayores niveles de transparencia durante el proceso electoral. También, expresa el potencial reparador que se ha desaprovechado por el hecho de que aún no hayan logrado sacarse adelante las 16 CTEP. No obstante, considera positivo que se hayan presentado varias iniciativas relacionadas con estos dos subtemas (reforma política y circunscripciones) al nuevo Congreso e invita a que sean discutidas y aprobadas en correspondencia con lo acordado.

En cuanto a los enfoques transversales dispuestos en el A.F., a pesar de registrarse avances que posibilitan la materialización territorial de estos enfoques, es necesario dar continuidad al desarrollo de medidas concretas y específicas que permitan pasar del reconocimiento formal a su efectiva aplicación en terreno.

Con respecto al enfoque de género, la presentación del programa de protección para lideresas sociales y defensoras de Derechos Humanos sin duda es un gran avance y promete ser la hoja de ruta pendiente para la puesta en marcha del enfoque de género del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP-.

En lo que refiere al enfoque étnico, si bien el Decreto 660 de 2018 que reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, representa un importantísimo impulso al reconocimiento de la dimensión comunitaria de la seguridad y la protección, continúa pendiente articular los esquemas de autoprotección que las comunidades indígenas y afrodescendientes han desarrollado autónomamente con toda la nueva institucionalidad construida a partir de la implementación del A.F. en esta materia.

En temas de participación ha sido notable el rol que han jugado las organizaciones de mujeres y de los pueblos étnicos en el desarrollo de los Consejos Territoriales de Paz y en las jornadas de construcción de los primeros lineamientos de política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización. Sin embargo, la nula implementación de estos enfoques en lo relacionado a promover la participación e inclusión de estos actores en la política electoral, hace que los anteriores esfuerzos continúen siendo insuficientes.

### **Punto 3. Fin del Conflicto**

El Punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” contempla el conjunto de medidas que adoptaron las partes negociadoras, 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.

La Secretaría Técnica –ST- registra un cumplimiento casi total en el subtema de Dejación de Armas –DA-, pero en este punto aún hay tareas pendientes para terminar. Por ejemplo, la finalización de la entrega de bienes y activos por parte de las FARC, la extracción de 54 caletas informadas por las FARC y la construcción de los tres monumentos con el material producto de la destrucción de las armas.

En cuanto a la reincorporación política, la ST destaca la toma de posesión de sus curules por 8 de los 10 congresistas elegidos por el partido FARC en el Congreso de la República, en cumplimiento del numeral 3.2.1.2 del A.F. y el Acto Legislativo 03 de 2017, además de la totalidad de la adecuación normativa, adoptada con el fin de permitir la participación política de la FARC en el Congreso y sus Comisiones Legislativas.

8

Frente a la reincorporación jurídica, a julio de 2018, el Gobierno Nacional ha acreditado a 13.016 excombatientes de las FARC, de los cuales 214 continúan en prisión sin que hasta el momento se les haya resuelto su situación jurídica.

De acuerdo a lo informado por la Misión de Verificación de Naciones Unidas y el componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR-, y a pesar de lo establecido por el numeral 3.2.2.4 del A.F., que establece el cierre de los listados al día D+180, el Gobierno anterior y el partido FARC acordaron la realización y presentación a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP- de un listado adicional de unos 1.000 excombatientes, que no habían sido incluidos en el listado de agosto de 2017. Si bien es importante, y está en el interés público de la construcción de una paz sostenible, ofrecer una oportunidad de reincorporación a estos excombatientes, existen dificultades asociadas. Es importante que se definan no sólo los procedimientos operativos de la ruta de reincorporación sino que definan prontamente los mecanismos jurídicos que garanticen los derechos de las víctimas y los derechos a los excombatientes asociados a la reincorporación. En todo caso, encontrar una solución a las controversias generadas por cuenta de la fecha de cierre de los listados, también

servirá para que se incluya en el proceso de reincorporación a excombatientes que no estaban en los listados. Sin embargo, la ST insta al Gobierno y a la JEP a estar atentos con el fin de evitar nuevos problemas por posibles “colados”: personas que no pertenecían a esa organización guerrillera y que tratan de obtener beneficios jurídicos entrando al proceso de reincorporación.

Todavía hay un número importante de casos de personas acreditadas sin resolver, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales. La Sala de Amnistías e Indultos de la JEP a 5 de julio de 2018 ha recibido 3.666 actas de sometimiento a la JEP y 2.428 actas de compromiso de libertad condicional, para un total de 6.094 de actas suscritas por excombatientes de las FARC.

Con respecto al caso de ‘Jesús Santrich’, la ST destaca la decisión de la Corte Constitucional acerca del conflicto de competencias entre la JEP y la jurisdicción ordinaria. Esta decisión despejó dudas jurídicas frente a la actuación de la JEP en aquellos casos en los que haya aplicación de la garantía de no extradición. En materia de reincorporación socioeconómica, para el mediano y largo plazo, se expidió el CONPES 3931 de 2018, el cual establece la hoja de ruta para la consolidación de una Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica –PNRSE- de los exintegrantes de las FARC.

9

En cuanto a los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación –ETCR-, en el período del presente informe fueron suprimidos los ETCR ubicados en las veredas El Gallo (Córdoba) y en Vidrí –Antioquia-. Según el Gobierno, la supresión de los mismos obedece a que “ya habían cumplido con la finalidad de reincorporación económica y social”.

En términos de sostenimiento de los grupos de excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1162 de 2018, por medio del cual extendió hasta el 31 de diciembre de 2018 el abastecimiento de víveres secos y frescos a los 24 espacios existentes.

La Agencia Colombiana para la Reintegración –ARN- ha registrado cerca de 1.000 personas con sus familias en 33 nuevos asentamientos donde realizan proyectos productivos, por lo que es importante que, en el marco de implementación del A.F., la ARN desarrolle las medidas necesarias para garantizar la reincorporación de los excombatientes allí asentados, así como la extensión de los programas estatales.

Con relación a los proyectos productivos colectivos e individuales, a la fecha la Mesa Técnica del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR- ha aprobado diecisiete proyectos productivos colectivos, de los cuales dos ya cuentan con los recursos para su ejecución, y seis están en el proceso de compra de 689 hectáreas de tierra. Frente a los proyectos individuales, hasta el momento no ha sido aprobado ninguno, por lo que el Gobierno Nacional, en concertación con el componente FARC en el CNR, expidió el Decreto 1212 de 2018 por medio del cual designó a la ARN como la entidad responsable de verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos de los excombatientes de las FARC. Además, 37 proyectos productivos reciben el apoyo técnico y financiero de la Misión Política de Verificación de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-.

A nivel territorial, se han establecido veinticinco Comités Territoriales de Reincorporación, de los cuales seis fueron creados durante la realización de este informe. Con ellos, se busca coordinar a nivel local la destinación de recursos para la asistencia técnica, la salud y la educación de excombatientes de las FARC, y articular el proceso de reincorporación y desarrollo local.

Con relación a las Economías Sociales del Común-ECOMÚN- la ST conoció la constitución de varias cooperativas a nivel nacional y en los ETCR, para un total de setenta. Sin embargo, sólo diecinueve cooperativas han sido formalizadas, pues persisten impedimentos en la apertura de cuentas de ahorros en los bancos para los miembros de las cooperativas, lo que impide su formalización.

En materia de educación y salud, la ST destaca la afiliación y acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- de 11.649 excombatientes acreditados y a sus familias, así como la implementación de los proyectos para garantizar la salud sexual y reproductiva de excombatientes de las FARC en los ETCR. Además, la ARN implementó el plan sico-social a nivel territorial. La oferta educativa en los ETCR continúa siendo cubierta por el Programa “Arando la Educación” y la becas otorgadas por diferentes entidades educativas para formación técnica y profesional.

En cumplimiento con el numeral 3.2.2.7 del A.F. sobre pedagogía de paz., el Gobierno Nacional, con el apoyo de los voceros para la paz, ha desarrollado veinte proyectos en los diferentes ETCR. El Gobierno Nacional informó que desde el 2015 hasta el 2018, ha realizado aproximadamente 180 sesiones de pedagogía

para la paz y ha llegado a más de un millón de personas a través de herramientas presenciales y virtuales.

En cuanto a la reincorporación de menores, de 135 adolescentes y jóvenes que salieron de las filas de las FARC-EP, 26 continúan siendo atendidos a través del Programa “Camino Diferencial de Vida”, 110 han sido reconocidos como víctimas, 50 ya recibieron indemnización monetaria y 44 siguen esperando recibirla.

La Organización de Naciones Unidas en el informe anual sobre la situación de los menores en las guerras, destacó el cumplimiento de la exguerrilla de las FARC en la entrega de 135 menores reclutados forzosamente, y la cesación de nuevos hechos de reclutamiento, por lo que la organización los retiró de la lista conformada por grupos armados responsables de violar los derechos humanos de los menores en conflictos armados. Adicional, la Fiscalía General de la Nación entregó a la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP- un informe sobre las investigaciones relativas a la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes –NNA- por la extinta guerrilla de las FARC-EP.

En relación con las **garantías de seguridad** hay una serie de mecanismos que buscan fortalecer el A.F. en materia de seguridad y protección, agrupando un conjunto de medidas, entre las que se destacan aquellas dirigidas a enfrentar a las organizaciones criminales pos desmovilización paramilitar, medidas de protección a nivel individual y colectivo, y generación de cambios sustanciales que permitan un adecuado proceso de transición en seguridad y salvaguardar el monopolio de la seguridad en cabeza del Estado.

Frente al Pacto Político Nacional, continúa con retrasos el desarrollo de los programas pilotos a nivel territorial. A la fecha, se han realizado dos visitas de las diecisiete programadas a los municipios donde se iniciarán los programas piloto. La Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución Política, el Acto Legislativo 05 de 2017 “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de armas por parte del Estado”, que adiciona un artículo a la Constitución Política frente a la prohibición expresa de estructuras o prácticas paramilitares.

Ante el “aumento de asesinatos sistemáticos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país”, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS- puso en marcha el Plan de Intervención y de Recompensas, orientado a fortalecer la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país.

En cuanto a las garantías de seguridad de exmiembros de las FARC-EP, en cumplimiento con los compromisos asociados, continúa el Mecanismo Tripartito de Seguridad y Protección (UNP, Policía Nacional y la Misión de Verificación) que acompañan a los ETCR, además de la creación de catorce mecanismos locales en regiones y veintidós en los ETCR.

Pese a la implementación de estas medidas de seguridad y protección, persiste la violencia política en contra de excombatientes de las FARC y sus familias, un reto urgente de atender fuera de los ETCR, en particular en los nuevos asentamientos creados. De acuerdo con la información dada por la Fiscalía General de la Nación, en dos años han sido asesinados 68 excombatientes de las FARC, de los cuales 35 han ocurrido en el 2018. Por su parte, el partido FARC ha denunciado que 75 excombatientes y 20 de sus familiares han sido asesinados desde la firma del A.F.

A nivel territorial, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la UNP cuenta con un diagnóstico de seguridad en las zonas más afectadas por la violencia armada que, analiza los riesgos que afectan directamente a los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación y de las comunidades en los ETCR y los nuevos puntos de asentamiento.

Respecto a la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y conductas Criminales, Integración de Cuerpos Élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos, la Unidad continúa con las labores de caracterización y contexto de grupos armados que hacen presencia en las zonas en las que antes se encontraban las FARC-EP, y que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC. En materia de investigación, la Unidad ha resuelto 26 de los 68 casos de homicidios de excombatientes de las FARC (un 38,2%).

Desde su creación, el Cuerpo Élite de la Policía Nacional ha desarrollado acciones desde tres perspectivas: (i) Preventivo, identificando 569 incidentes de amenazas y homicidios (ii) Investigativo, cuenta con 117 investigadores; y (iii) Operativo, con 164 capturas y caracterización de 20 organizaciones criminales.

Respecto al diseño y creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP-, éste se encuentra en su etapa final para su puesta en marcha.

Frente a las acciones implementadas para la protección de los integrantes del partido FARC, la UNP informó que un número importante de miembros del partido

cuentan con esquemas de protección. Sin embargo, el partido FARC afirma que tiene dificultades en la implementación de medidas materiales y esquemas de protección por falta de personal y de elementos de protección, así como por la poca coordinación con algunas autoridades locales para la implementación de los esquemas de seguridad.

En cuanto a la Instancia de Alto Nivel –IAN- establecida por el numeral 3.4.7.2 del A.F., ésta presentó el plan de trabajo para el seguimiento y evaluación del SISEP, que incluye la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución, instancias que están en proceso de creación.

Con relación a la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4), que está a cargo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia –CNPRC-<sup>1</sup>, se creó un Comité Técnico que ha realizado cinco reuniones regionales con la finalidad de recoger los insumos necesarios para la construcción de un documento de lineamientos y recomendaciones para la formulación de la política pública de paz, convivencia, reconciliación y no estigmatización.

Sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en el territorio, el Ministerio del Interior adoptó diez programas piloto de protección colectiva en los diferentes municipios del país que se han visto más afectados por la violencia armada. Además, expidió la circular externa CR18-30-DMI-1000 del 17 de julio de 2018, destinada a las autoridades locales, donde ordena la implementación de medidas para proteger la vida de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, ha recibido, a mayo de 2018, 42 alertas de la Defensoría del Pueblo, de las cuales 27 han sido monitoreadas por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en 49 municipios. Si bien hay avances en la coordinación de la respuesta institucional a las alertas tempranas, a nivel territorial las autoridades locales no han generado mecanismos coordinados frente a este tipo de alertas por lo que. las Agencias de Naciones Unidas (firmaron un proyecto con la Defensoría del Pueblo con el fin de fortalecer los mecanismos de respuesta. En cuanto al Mecanismo Nacional de

---

<sup>1</sup> Hasta la fecha el CNPRC ha nombrado “(...) 105 miembros, 70 de los cuales representan a 36 sectores de la sociedad civil colombiana (el 44% son mujeres) y 35 representan a instituciones públicas, incluidos los poderes ejecutivo y legislativo (el 50% son mujeres)” (NN.UU, 2018, p. 11).

supervisión e Inspección Territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada, la ST no reporta avances.

Finalmente, frente al sometimiento o acogimiento a la justicia de organizaciones criminales, el Presidente de la República sancionó la Ley 1908 de 2018 del 9 de julio y expidió su decreto, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la investigación y judicialización de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, a través de un procedimiento penal especial colectivo con beneficios judiciales como la reducción hasta del 50% de la pena, para aquellos que se acojan a esta ley.

#### **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 giran en torno a los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, mientras que la gran mayoría de compromisos en materia de consumo y lucha contra el narcotráfico aún no presentan avances.

Para agosto de 2018, han sido vinculadas al PNIS 124.745 familias por medio de acuerdos colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito; de éstas, el 62,25% han firmado acuerdos individuales, que corresponden a 77.659 familias. El programa se está desarrollando actualmente en 3.053 veredas de 52 municipios en 13 departamentos del país.

El ritmo de vinculación de las familias al programa ha disminuido con respecto al 2017, y es muy probable que disminuya aún más, e incluso se suspenda, debido al anuncio del nuevo Presidente Iván Duque, de cumplir y respetar únicamente los acuerdos individuales ya firmados a la fecha.

Los excombatientes de las FARC han cumplido con el acompañamiento a los programas de sustitución voluntaria, en los procesos que van desde la socialización y promoción del programa en las comunidades, hasta el acompañamiento en la entrega de los desembolsos del Programa de Asistencia Inmediata –PAI-. Esto promueve un canal de comunicación constante entre el



Gobierno, la fuerza pública, los excombatientes de las FARC y las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito.

Con respecto a la meta del Gobierno de erradicar de manera voluntaria 50 mil hectáreas de cultivos de uso ilícito, previo a la sustitución de los mismos, al 19 de julio de 2018 se había cumplido este objetivo en un 98,6%, para un total de 49.300 hectáreas erradicadas voluntariamente. Es probable que, a la fecha de este informe, el Gobierno haya cumplido con el total de esta meta. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC- ha verificado el levantamiento de 23.770 ha.

En cuanto a la erradicación de cultivos de uso ilícito en Parques Naturales Nacionales –PNN-, el Gobierno declaró que están libres de cultivos diez de los veintitrés parques que tenían estos cultivos en 2016. Cabe anotar que en siete de éstos, los cultivos fueron erradicados en el último trimestre. La ST no conoce el número de hectáreas erradicadas en los PNN, ni el total de hectáreas con cultivos en los mismos.

En lo corrido del año fue implementado el programa de “sustitución asistida”, en el que la fuerza pública realiza la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito, en acompañamiento a las familias cultivadoras. Este programa está dirigido a los territorios en los que hay presencia de grupos armados o de crimen organizado que representan un riesgo de seguridad para los cultivadores que están sustituyendo sus cultivos, para los excombatientes de las FARC que apoyan estos procesos y para las comunidades de los municipios afectados. Además, el programa promueve la confianza entre la fuerza pública y las familias cultivadoras, e incentiva el cumplimiento mutuo de los compromisos en materia de sustitución y garantías de seguridad. En el marco de este programa, al 24 de julio de 2018 fueron erradicadas 5.474 hectáreas de manera voluntaria.

La falta de garantías de seguridad en los municipios donde se desarrolla el PNIS continúa siendo uno de los mayores riesgos para la implementación del Punto 4 del A.F. Por ello, se ve obstaculizado el cumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte de las familias cultivadoras, que son amenazadas, principalmente, por grupos de crimen organizado, que las persuaden para que continúen sembrando cultivos de uso ilícito. Como evidencia de este riesgo, la ST ha registrado 77 hechos violentos en las labores de sustitución voluntaria de cultivos, y 47 amenazas contra la integridad y la vida de miembros de Naciones Unidas que se encuentran verificando el levantamiento de los cultivos.

El desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA- corresponde a uno de los temas vitales del Punto 4 del A.F. y cuenta con retrasos, en tanto aún no se ha formalizado ni implementado ninguno de estos planes. Al 24 de julio de 2018, 47.910 familias han recibido el pago correspondiente a la asistencia inmediata, y 25.505 familias han recibido asistencia técnica previo al desarrollo de los PISDA; sin embargo, la ST no registra avances materiales de la construcción de los mismos.

En cuanto al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, el Gobierno presentó el Proyecto de Ley 197 de 2018, luego de que el anterior proyecto fuera archivado por vencimiento de términos. De ser aprobado, el nuevo proyecto cobijará a los cultivadores que tengan una extensión menor a 1,78 hectáreas de coca, 0,34 hectáreas de amapola, u 84 metros cuadrados de cannabis. Uno de los principales cambios del Proyecto de Ley 197 frente al anterior Proyecto, corresponde a la aclaración de que el tratamiento penal diferenciado aplicará para los cultivadores que ya hayan suscrito acuerdos individuales de sustitución, incluso si sus cultivos sobrepasan el límite establecido. Según el Punto 6 del A.F., ésta es una de las prioridades normativas que debían desarrollarse en el primer año de implementación y, además, su falta de avances, genera retrasos en otros compromisos del A.F. que dependen secuencialmente de éste.

16

En materia de los programas de prevención del consumo y salud pública (A.F. 4.2) éstos se han limitado al desarrollo normativo y, a la fecha, no cuentan con resultados materiales documentables; a excepción del programa ‘Familias Fuertes’, que está enfocado a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas por parte de menores de edad y que ha dado cobertura a 3.628 núcleos familiares y 12.700 personas en diecisiete departamentos.

De igual manera, el avance en la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos ha sido principalmente normativo e institucional, pero sin avances materiales. Estos avances, normativos en la mayoría, han sido implementados en compromisos como el mapeo del delito, los controles a la producción, importación y comercialización de insumos, la extinción de dominio y la judicialización efectiva de organizaciones de crimen organizado. Sin embargo, en otros compromisos el Punto 4, la ST no registra ningún avance ni inicio de su implementación como creación de una comisión de expertos que desarrolle un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas, la conferencia internacional de lucha contra drogas y la campaña nacional de valores.

En relación al Desminado Humanitario, entre abril y julio de 2018, el Gobierno Nacional declaró 38 nuevos municipios libres de minas antipersonal y municiones sin explotar para un total de 264 municipios, lo que representa un avance del 40% respecto a los 673 municipios identificados con presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar. El Gobierno Nacional registró un total de 6'495.352 metros cuadrados libres de sospecha de minas, cifra que corresponde al 12.6% de los 51,24 kilómetros cuadrados identificados con presencia de minas antipersonal.

La Cooperación Humanicemos DH registró que en total, 166 excombatientes en proceso de reincorporación hacen parte del programa de desminado humanitario; la gran mayoría de éstos (124 integrantes), ubicados en el municipio de Montañita, Caquetá.

A pesar de los avances registrados, el riesgo por la presencia de MAP y MUSE persiste. Al 31 de julio de 2018, el Gobierno Nacional registró 87 víctimas por MAP, AEI, MUSE y REG (DAICMA, 2018), mientras que el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR- registró 99 víctimas en el mismo periodo.

Con respecto al desminado en los territorios étnicos priorizados en el A.F. (6.2), el Gobierno Nacional ha avanzado en la concertación con: el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, y el Consejo Comunitario Unión Río Chagüí en Tumaco, Nariño; el Consejo la Alsacia en Buenos Aires, Cauca; y el Pueblo Nukak en Bogotá

### **Punto 5 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición –SIVJNR-**

El punto quinto materializa un modelo de justicia transicional que busca resarcir los derechos de las víctimas y de la población en general a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, al tiempo que investiga, juzga y sanciona a los responsables de conductas en el marco del conflicto. Ello se hace posible mediante el encuentro de mecanismos extrajudiciales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición –CEV- y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD-, un mecanismo judicial como la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP-, así como de las medidas de reparación y los compromisos con el respeto y garantía de los DDHH.

Por tanto, en el cabal cumplimiento de este punto recae, no sólo la legitimidad del proceso de paz, sino la materialización de la centralidad de las víctimas que fundamentó al A.F.

Durante este trimestre, comprendido entre mayo y julio de 2018, si bien se han evidenciado avances en la implementación de todos los componentes del SIVJNRN respecto al informe anterior de la ST, aún persisten importantes dificultades para su pleno desarrollo. Se trata de retos, ya no solo políticos sino también institucionales y presupuestales, que se ven profundizados por un contexto de cambio de gobierno y alta polarización política, que aumentan la incertidumbre en algunos temas.

La CEV inició, durante este período su fase de seis meses de alistamiento que debe concluir en noviembre, cuenta con las herramientas jurídicas e institucionales necesarias para operar. Los principales avances se han dado a nivel interno en materia de metodología, reglamento interno y conformación de sus grupos de trabajo. Preocupan sin embargo a esta ST los múltiples ataques que se han dado en contra de la Comisión desde sectores que consideran que su statu quo podría verse afectado por el desarrollo de su mandato, por lo que se hace imperioso resguardar su autonomía, independencia y carácter constitucional.

18

En cuanto al otro componente del sistema de verdad, la UBPD, el mayor avance en este trimestre con relación al anterior, fue la declaratoria de exequibilidad del decreto que la crea por parte de la Corte Constitucional, confirmando su carácter extrajudicial y humanitario. Sin embargo, su puesta en marcha enfrentó dificultades por demoras en la expedición de los decretos que definen la planta, estructura y nomenclatura final. Si bien estos decretos fueron finalmente expedidos durante el gobierno de Santos, persisten las dificultades en la definición y aprobación del presupuesto necesario para su funcionamiento. Ante estas dificultades, es necesario que el Estado habilite todas las condiciones jurídicas, técnicas y financieras para que este ente pueda llevar a cabo su mandato.

En el componente de Justicia: la aplicación de Amnistías, Indultos y tratamientos penales especiales no tuvo cambios significativos respecto al trimestre anterior, aunque se dieron avances normativos para facilitar la solución de la situación jurídica de los excombatientes que permanecen privados de la libertad; además, se han presentado nuevos eventos de detención de miembros del partido FARC, en unos casos por la supuesta comisión de nuevos delitos, y en otros casos a causa de la no suspensión de órdenes de captura antiguas por hechos conexos al

conflicto armado. Esta situación, aunada a la detención de Seuxis Paucias Hernández 'Jesús Santrich', con fines de extradición, debilita la confianza por parte de los excombatientes en el proceso de paz y frente a la garantía de no extradición. En este sentido, esta ST considera que es necesario dar una solución pronta a estos casos, de tal suerte que no se vulnere la seguridad jurídica de quienes participan del A.F.

Por su parte, la JEP se encuentra trabajando con celeridad en la apertura de casos, y se han iniciado las audiencias con algunos comparecientes, tanto excombatientes de las FARC como miembros de la Fuerza Pública –FFPP-, y se cuenta finalmente con la Sentencia C-674/1 sobre el Acto Legislativa 01/17 completa, evento relevante con relación a los informes anteriores de la ST. Sin embargo, los cambios introducidos en el Congreso de la República a sus reglas de procedimiento configuran una redefinición del espíritu original de la JEP. En particular, lo relativo a la imposibilidad de practicar pruebas en el caso de la extradición y la posibilidad de un nuevo procedimiento para los militares, preocupan a esta ST, en tanto alteran lo acordado y resultan inconstitucionales. Ello, junto a otras modificaciones realizadas previamente a sus normas sustanciales, estarían desnaturalizando su sentido. Por tanto, se espera que las decisiones que aún faltan por tomar frente a esta normatividad y la misma dinámica que tome esta Jurisdicción, permita que la JEP recobre el sentido con la que fue pactada en el A.F.

En relación con la reparación se destacan los esfuerzos y avances en diversos aspectos frente al trimestre anterior, como son la realización de actos tempranos de reconocimiento por parte de FARC y en este trimestre también de agentes del Estado; el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva; la construcción y discusión del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial; la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 903/17 que dictaba las disposiciones correspondientes al inventario de activos y bienes de las FARC, y la promoción de las medidas judiciales correspondientes para garantizar su protección. Sin embargo, no se ha hecho realidad el compromiso de adecuación y modificación de la política de asistencia y reparación integral a víctimas y tras un proceso infructuoso de discusión de un borrador de decreto modificadorio del decreto 1084/15, queda ahora en manos del nuevo gobierno nacional. Tratándose de un tema de gran importancia para las víctimas, esta ST considera indispensable avanzar en el fortalecimiento de esta Política Pública, haciendo los ajustes

requeridos para ampliar su impacto reparador y mejorar las condiciones de vida de esta población.

Frente a las garantías y compromisos con la promoción de DDHH, los avances de este trimestre se concentraron en el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos –DDHH-, con el fortalecimiento del sistema de información sobre la situación de los DDHH en el país, el lanzamiento oficial del Sistema Nacional de Información de DDHH y la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos –Planedh- a partir del “Plan Nacional de Formación de la Ciudadanía”, cuya puesta en marcha inició en 2016. Respecto a la construcción del Plan Nacional de Acción en DDHH no se llegó a un acuerdo entre el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y las plataformas de DDHH sobre la metodología para su construcción reportada en el Segundo Informe de la ST, por lo cual se decidió realizar una fase de aprestamiento regional, durante el mes de julio, que permitiera recoger los insumos necesarios para su desarrollo. Por último, la ST conoció que la Comisión Asesora de paz y DDHH se encuentra actualmente en proceso de constitución y espera iniciar labores en el mes de septiembre de 2018. Se trata de un componente vital para la garantía de no repetición y en general para la buena implementación del A.F, por lo que la ST insta al gobierno nacional a mantener los esfuerzos para su cabal desarrollo.

20

Finalmente, en cuanto al enfoque étnico y de género en el SIVJRNR, se reportaron avances metodológicos en los distintos componentes, en tanto los entes del Sistema se encuentran en su fase de aprestamiento y puesta en marcha. Se destacan: (i) la conformación de los equipos de trabajo interno de la CEV, incluidos un grupo de asuntos étnicos e indígenas y uno de género CEV; (ii) el relacionamiento constante entre los entes del SIVJRNR con diversas organizaciones con experiencia en temas de género y étnicas para la consolidación de sus procedimientos y metodologías; (iii) la recepción por parte de la JEP de los informes sobre las violaciones a los DDHH en el conflicto armado, provenientes de organizaciones con experiencias en temas de género y organizaciones étnicas, que retroalimentarán la construcción de casos de la Jurisdicción; (iv) los aprendizajes obtenidos en materia de reparación con el proceso participativo de reconocimiento de un sujeto colectivo de reparación étnico en el Amazonas, en torno al diálogo, coordinación y respeto entre la Unidad para la Asistencia y Reparación Integral a Víctimas –UARIV- y demás pueblos étnicos; y (v) la inclusión de los enfoques diferencial, de género y étnico de los

procesos de construcción, implementación y fortalecimiento de los planes y compromisos de DDHH acordados.

## **Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación**

El Punto 6 del A.F. “Implementación Verificación y Refrendación”, contempla medidas para garantizar la implementación del A.F., incluyendo mecanismos técnicos de seguimiento, impulso y verificación, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI- del A.F., medidas para la operacionalización de los compromisos con un Plan Marco de Implementación –PMI-, medidas para financiar la implementación del A.F. y medidas para garantizar la transparencia durante el proceso. Este Punto también contempla las prioridades normativas de implementación y los mecanismos internacionales de acompañamiento y verificación.

A pesar de que el Punto 6 tiene el mayor número de subtemas con avances, en relación a los demás puntos del A.F., la implementación de varios de éstos se ha desacelerado e incluso frenado. Además, su implementación se ha dado sin correspondencia total con el A.F., lo que impacta negativamente la calidad del proceso.

En lo que respecta a la CSIVI, ésta atraviesa el momento de mayor incertidumbre en relación a su continuidad, pues, a la fecha de redacción de este informe, el Gobierno del Presidente Iván Duque no se ha pronunciado al respecto ni ha establecido públicamente un canal de comunicación con representantes del partido FARC. Al término del Gobierno de Juan Manuel Santos, se expidió el Decreto 1417 de 2018 que otorga nuevas funciones a la CSIVI, y aclara ciertos aspectos acerca de su funcionamiento que facilitarán la continuidad de ésta y podría darle el impulso que requiere en esta etapa de transición.

Es imperativo que el Gobierno le dé continuidad al trabajo de la CSIVI, ya que este es un espacio de socialización y concertación de las medidas tendientes a implementar el A.F. o a modificarlo y a resolver cualquier diferencia o controversia que se dé en el proceso. La ST, además, insta a las partes a que garanticen la continuidad de la Instancia Especial de Género y la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, así como que se garanticen mecanismos de interlocución entre éstas y la CSIVI.

En junio de 2018 finalmente fue publicado el Plan Marco de Implementación –PMI- y aprobado el Documento CONPES 3932 de 2018 que contempla los lineamientos

para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación de los niveles nacional, departamental y municipal, siendo el principal avance en este subtema. El principal reto es la aprobación de la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo), pues ésta le permitirá al Gobierno incluir los indicadores del PMI en el Plan Nacional de Desarrollo. De no hacerlo, el proceso de implementación corre el riesgo de paralizarse, pues esta ley garantiza la seguridad jurídica del PMI.

La ST ha registrado dificultades en la coordinación y debilidad institucional en el proceso de implementación del A.F. pues actualmente no existe una entidad de Gobierno responsable de la implementación del A.F. con facultades nominadoras y de gasto. Por lo tanto, la ST considera que el Plan Nacional de Desarrollo ofrece la oportunidad para que el Gobierno le otorgue a una entidad estas facultades. Esta es una de las más importantes oportunidades de mejoramiento que tiene la implementación en este momento.

En el último trimestre, la ST ha encontrado avances importantes en lo relativo a las medidas para financiar la implementación del A.F. con recursos territoriales. Hasta el 19 de julio, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD- de Paz había aprobado 32 proyectos de inversión cuyo objetivo es la implementación de tres pilares del Punto sobre Reforma Rural Integral, después de la reforma hecha al Sistema General de Regalías –SGR-. Por otro lado, fue radicado nuevamente el proyecto de acto legislativo para reformar el Sistema General de Participaciones –SGP-, lo cual es necesario, teniendo en cuenta que las transferencias del sistema han “llegado a su mínimo histórico” (Portafolio, 2018), situación que, en el contexto de posconflicto, se agudiza por la ampliación de responsabilidades de las entidades territoriales.

En lo que respecta a la participación del sector empresarial, la ST no conoce el estado de ejecución de los 23 proyectos aprobados bajo la figura de Obras por Impuestos en el trimestre pasado ni registró la creación de nuevas empresas en las ZOMAC. Para el año 2019 hay al menos 550 proyectos en trámite para ser aprobados en la Agencia para la Renovación del Territorio. Al respecto, la ST insta al Gobierno a mantener la figura de Obras por Impuestos en una eventual reforma tributaria, pues estos proyectos dinamizan la economía en las ZOMAC y son una oportunidad de empleo en el marco de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC.



En cuanto a las medidas para garantizar la transparencia del proceso de implementación, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIPO– no ha entrado en funcionamiento. Su implementación es cada vez más apremiante, pues su falta de operatividad genera incertidumbre en relación a la implementación de los compromisos del A.F. y al manejo de recursos. Por otro lado, la ST destaca los avances que ha hecho el Departamento Administrativo de la Función Pública en relación al Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación del A.F., cuya plataforma digital está próxima a ser presentada.

Con la instalación del nuevo Congreso el pasado 20 de julio se hace evidente un nuevo panorama político que no es del todo adverso para la implementación normativa del A.F. Si bien la fragmentación del Congreso reduce el riesgo de reversión de la implementación, persiste el riesgo de que el proceso se paralice, sobre todo en lo relativo a las normas de implementación de la Reforma Rural Integral. No obstante, la ST destaca que durante los primeros días de la primera legislatura del cuatrienio 2018-2022, el Congreso de la República ha tenido una actividad importante en lo que respecta la implementación del A.F. En total, desde el 20 de julio, fueron radicados once proyectos, además de que también cursan trámite en el Congreso los dos proyectos aplazados en la anterior legislatura. Al respecto, cabe mencionar que de las veinticuatro prioridades normativas, que estaban contempladas para el primer año desde la firma del A.F., están pendientes once, de las cuales cuatro no han tenido ningún avance. La ST hace un llamado al Congreso para que no pierda el impulso en el trámite de estas normas y para que presente los proyectos pendientes que son necesarios para la sostenibilidad del proceso de implementación.

En relación con el control automático de constitucionalidad, la Corte Constitucional terminó con retrasos el estudio de los 35 decretos con fuerza de ley expedidos en el marco de las facultades especiales para la paz y de los cinco actos legislativos aprobados en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz. Hace falta que la Corte termine el estudio de una, de las seis leyes aprobadas vía el mismo mecanismo: aquella que crea el sistema nacional de innovación agropecuaria. Los retrasos se agravan por la morosidad de la Corte Constitucional en la divulgación de las sentencias que son necesarias para dar por terminado el proceso de implementación normativa del A.F. y para reducir la incertidumbre en el proceso.

El Componente Internacional de Verificación de la CSIVI, compuesto por los Notables o Verificadores Internacionales Felipe González y José “Pepe” Mujica, la

Secretaría Técnica y el Apoyo Técnico, ha funcionado de forma continua y sin interrupciones. La expedición del Decreto 1417 de 2018, que actualiza la composición y funcionamiento de la CSIVI, formaliza y regula el funcionamiento del Componente Internacional de Verificación de la CSIVI y dispone el fortalecimiento de la interlocución entre la CSIVI y el Componente.

Por otro lado, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas entregó el tercer informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, que fue presentado el 26 de julio. El funcionamiento de la Misión también ha sido continuo y sin interrupciones. En el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la comunidad internacional ha manifestado su apoyo al proceso de implementación. Al respecto, la ST hace un llamado al Gobierno para que prorrogue la Misión, cuyo mandato termina en septiembre, por el tiempo que la implementación así lo requiera. Esto, teniendo en cuenta el deterioro de las condiciones de seguridad de algunas regiones tras la firma del A.F. y la verificación que la Misión puede hacer de la implementación de la política de reincorporación.

En relación al Componente de Acompañamiento Internacional persisten los retrasos. Aunque en el último trimestre hubo avances en este subtema, su desarrollo ha sido lento por los retrasos en la aprobación del PMI, lo que resultó en un problema de secuencia. La Vicepresidencia de la República, a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación a los Acuerdos de Paz, entregó al Componente de Acompañamiento Internacional una hoja de ruta con 169 propuestas para ser apoyadas por el Componente. Sin embargo, la escasa interlocución de éste con la CSIVI, ha dificultado su buen funcionamiento.

Por último, relativo a las herramientas de difusión y comunicación, la ST registró una desaceleración en la implementación de los compromisos asociados a la instalación de las veinte emisoras de interés público que deberán funcionar en zonas afectadas por el conflicto. A la fecha, se ha concretado únicamente la ubicación de tres emisoras, de las cuales dos ya se encuentran en ejecución. Los pocos avances en este compromiso impiden avanzar en la implementación de otros compromisos del subtema, evidenciándose un problema de secuencia que debe ser tenido en cuenta. Sobre todo, al considerar que el futuro del Comité de Comunicaciones Conjunto, que tiene que diseñar el contenido de los programas, radiales es incierto. Por el contrario, los avances en los compromisos asociados al espacio de televisión son notorios y muy importantes. Desde el 13 de enero de 2018 cuando se estrenó *Mimbres: tejiendo paz*, han sido emitidos 31 episodios. Si bien el programa ha servido para la divulgación de los contenidos del A.F. y del

proceso de implementación, la ST considera imperativo fortalecer las estrategias pedagógicas y comunicativas.

### **Adenda necesaria**

Tras la culminación de este informe y por fuera del período de verificación del cumplimiento de compromisos en el periodo de análisis, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional tuvo conocimiento de la declaratoria la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual se constituye en un hecho de gran trascendencia para el adecuado funcionamiento de la JEP.

Si bien aún no es de conocimiento público el texto de la Sentencia, la Corte Constitucional, en rueda de prensa, anunció que allí se resuelven asuntos relacionados con: condenas aplicables por delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, solicitud de pruebas en casos de extradición, participación política, inhabilidades a magistrados, voluntariedad de comparecencia de terceros y agentes del Estado civiles, selección y priorización de casos en la JEP y conformación de cámaras legislativas para el establecimiento de mayorías para la aprobación de los proyectos de ley, entre otros asuntos.

Este tema será desarrollado en el próximo informe.