

# Primer informe especial de verificación

Oportunidades para fortalecer  
la implementación y el  
cumplimiento del  
Acuerdo Final

Secretaría técnica del Componente internacional de verificación  
Cinep/PPP-CERAC

Oportunidades para fortalecer la implementación y el cumplimiento del  
Acuerdo Final

Primer Informe Especial de Verificación del Acuerdo Final de Paz – STCVI

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



**Directora Cinep/PPP:** Martha Lucía Márquez

**Director CERAC:** Jorge Restrepo

### Equipos de trabajo

#### Cinep/PPP

**Vera Samudio**

Coordinadora equipo Cinep/PPP

**Manuela Cifuentes Murillo**

Profesional de apoyo a la coordinación

**María Alejandra Vergara Guerrero**

**Sergio Coronado**

Investigadores responsables del Punto 1:  
Reforma Rural Integral

**Víctor Barrera Ramírez**

**Daniel Ricardo Amaya Alba**

Investigadores responsables del Punto 2:  
Participación Política

**Manuel Vargas Coronel**

**Andrea Catalina Medina Garzón**

Investigadores responsables del Punto 5:  
Acuerdo sobre las Víctimas

#### CERAC

**Marlene Achury**

**Eliana Delgado**

**Felipe González**

**Fabio Hernández**

**Julián Solarte**

**Angie Torres**

**Jorge Restrepo**

**Manuela Chaves**





FONDO MULTIDONANTE  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA PAZ



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

Para esta edición:

**Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz -  
Cinep/Programa por la Paz**

Carrera 5 n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

Bogotá, D. C., Colombia

[www.cinep.org.co](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)

**Diseño y diagramación**

Equipo de Comunicaciones – Cinep/PPP

Manuela Cifuentes – Cinep/PPP

Manuela Chaves – CERAC

E-ISBN: 978-958-644-395-1

Agosto de 2025

Bogotá D.C., Colombia

Fecha de elaboración: abril de 2024

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

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



# Contenido

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Resumen ejecutivo .....                                              | 6   |
| Punto 1. Reforma Rural Integral.....                                 | 15  |
| Formación y actualización del Catastro e impuesto predial rural..... | 16  |
| 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos .....        | 20  |
| 3. Oportunidades de mejora .....                                     | 23  |
| Bibliografía.....                                                    | 27  |
| Punto 2. Participación política.....                                 | 30  |
| 1. Introducción.....                                                 | 31  |
| 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos .....        | 34  |
| 3. Oportunidades de mejora .....                                     | 41  |
| Bibliografía.....                                                    | 44  |
| Punto 3. Fin del Conflicto.....                                      | 50  |
| 1. Introducción.....                                                 | 51  |
| 2. Análisis temático .....                                           | 51  |
| Bibliografía.....                                                    | 59  |
| Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas .....           | 61  |
| 1. Introducción.....                                                 | 62  |
| 2. Análisis temático .....                                           | 62  |
| Bibliografía.....                                                    | 75  |
| Punto 5. Víctimas.....                                               | 77  |
| 1. Introducción.....                                                 | 78  |
| 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos .....        | 80  |
| 3. Oportunidades de mejora .....                                     | 84  |
| Bibliografía.....                                                    | 90  |
| Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación.....            | 97  |
| 1. Introducción.....                                                 | 98  |
| 2. Análisis Temático.....                                            | 98  |
| 3. Financiación .....                                                | 104 |
| 4. Enfoques transversales de Género, Étnico y Ambiental .....        | 107 |
| Bibliografía.....                                                    | 111 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| Anexos .....          | 113 |
| Anexo 1. Siglas ..... | 114 |

# RESUMEN EJECUTIVO

# Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

En cumplimiento de la verificación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final (AF) entre el Estado colombiano y las Farc-EP (6.3.2), la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), conformada por el Cinep/PPP y el CERAC, presenta el Primer Informe específico de 2024.

Este Informe da cuenta de las oportunidades de mejoramiento identificadas por la ST para impulsar la implementación y el cumplimiento de las disposiciones del AF. Para esta ocasión, la Secretaría se centró en aquellas disposiciones que aún no han sido cumplidas y que pueden generar “acciones transformadoras” en la implementación de cada uno de los puntos del A.F.

Para ello, se construyó un diseño metodológico que contempló tres momentos: en primer lugar, la ST priorizó los temas o subtemas del A.F. que están particularmente rezagados en su implementación y que, a juicio de esta ST, generan especial preocupación por ser metas que “pretenden contribuir a las transformaciones necesarias” (AF, 2016, p. 7). La ST hizo énfasis en las disposiciones que presentan alta complejidad para su implementación y en aquellas que, al no haberse implementado en el momento adecuado, pueden generar regresiones o reversiones en los avances ya alcanzados dentro de los objetivos del AF. En segundo lugar, la ST identificó posibles causas y obstáculos (institucionales, políticos, técnicos, etc.) que explican estos rezagos; y, en tercer lugar, diseñó oportunidades de mejora con potencial para impulsar la implementación de estas disposiciones en los tiempos y con los impactos transformadores esperados, atendiendo estos obstáculos. Es importante también señalar que la ST incluyó un análisis transversal de tres enfoques o dimensiones, a saber: enfoque de género, étnico y ambiental.

Finalmente, de forma transversal fue revisado el Plan Marco de Implementación (PMI) con el fin de aportar en el proceso de actualización de los indicadores cumplidos o con un alto porcentaje de cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, muchos de ellos indicadores de gestión, así como los que aún están en situación de incumplimiento debido a que no se desarrollaron en plazo planteado.

## RESUMEN EJECUTIVO

Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

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

Esta versión: abril 9 de 2024

## Punto 1: Reforma Rural Integral

Como parte de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), el AF estableció la creación de un Sistema de Información Catastral, integral y multipropósito, el cual tiene como objetivo facilitar los procesos de formación y actualización catastral a un plazo de siete años. Este Sistema se piensa como un instrumento orientador de la oferta sectorial y la intervención en los territorios, así como un insumo necesario para facilitar otras gestiones sobre la propiedad rural incluidos en la RRI. Estas gestiones, además, abarcan el acceso y la formalización de las tierras rurales, el aumento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el cierre de la frontera agrícola y la protección de las Áreas Estratégicas de Interés Ambiental (AEIA).

En consonancia, el subpunto (1.1.9) del Catastro Multipropósito (CM) se constituye como uno de los requisitos y ejes fundamentales para lograr la implementación de las demás disposiciones de la RRI. No obstante, a siete años de la firma del AF, la meta estimada en el PMI no se ha cumplido, ya que solo el 12,3% del área del país ha logrado su intervención de forma efectiva (IGAC, 2024). En ese sentido, esta ST identificó cuatro asuntos que pueden estar detrás de este rezago: en primer lugar, no existe correspondencia entre las cifras reportadas y la gestión ejecutada durante el periodo 2018-2022, lo cual ha representado un retraso preocupante en la actualización de los 114 millones de hectáreas del país; en segundo lugar, se han presentado bajos resultados de los gestores catastrales habilitados y dificultades en la capacidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como ente rector de la política catastral. En tercer lugar, se identificaron controversias relacionadas con el proceso de adecuación normativa para la fijación de tarifas del impuesto predial; y, finalmente, se identificó un dejo de desconfianza que está generando resistencias en la ciudadanía, fruto de la ausencia de información y de la poca socialización del proceso.

Dentro de las oportunidades de mejora, la ST identificó que el mayor desafío para la puesta en marcha de la política de CM tiene que ver con el fortalecimiento y el incremento de la capacidad técnica del IGAC y su responsabilidad dentro de la política catastral del país, asunto sobre el cual hay que prestar particular atención. Adicionalmente, es importante atender las dudas y cuestionamientos que presentan distintos actores sociales y políticos tanto en la adecuación normativa, como en el proceso de gestión catastral. Finalmente, es indispensable avanzar en la construcción de confianza de la ciudadanía, a partir de procesos amplios de socialización y difusión de la información relacionada con el CM con los beneficiarios potenciales de la operación catastral, es decir, titulares de derechos sobre los predios cuya información será actualizada.

### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

## Punto 2: Participación Política

El Punto 2 del AF busca fomentar una mayor participación electoral, social y ciudadana a partir de la adopción de un enfoque de seguridad humana, que propenda por el respeto a la dignidad y los derechos humanos, especialmente para los opositores políticos. En este contexto, el AF propone la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (A.F. 2.1.2), con el propósito de brindar garantías de prevención a la estigmatización y persecución mediante el diseño, seguimiento y coordinación intersectorial de medidas de prevención, protección y seguridad.

Para este informe, la ST priorizó un análisis de las garantías de seguridad centrado en datos aportados por el SISEP, basándose en criterios de urgencia y pertinencia. En relación con el primer criterio, se reconoce que la persistencia de situaciones de inseguridad constituye un obstáculo importante para la implementación adecuada de las disposiciones tanto del Punto 2 como del Acuerdo en general. Asimismo, para el segundo criterio (pertinencia) se destaca que el SISEP, concebido como espacio institucional por el AF, busca propiciar una coordinación efectiva entre las instituciones estatales responsables de protección y prevención.

La labor de verificación de la ST ha permitido identificar dos problemas fundamentales que han limitado la capacidad de articulación y transversalización efectiva de las medidas de seguridad, incluyendo los enfoques: étnico y de género. El primero se relaciona con la falta de liderazgo presidencial en la Instancia de Alto Nivel (IAN) que resulta crucial para la coordinación del SISEP; por su parte, el segundo se vincula al déficit histórico de las capacidades estatales, exacerbado por los nuevos retos institucionales que vinieron tras la firma del AF. A continuación, veremos con mayor detalle la dinámica de estos dos problemas rastreados.

Para el primer hallazgo, se observa que la falta de liderazgo presidencial, en la IAN, viene dándose desde los últimos tres gobiernos y se ha reflejado en pocas decisiones, así como en la baja frecuencia de sesiones plenarias. Además, se destaca la reducción en la jerarquía institucional de las unidades del Ejecutivo que han asumido el cargo de delegado(a) presidencial y Secretaría Técnica de la IAN, lo cual ha afectado directamente su capacidad financiera y burocrática.

Con relación al déficit histórico de capacidades estatales, la ST atribuye el limitado funcionamiento y articulación del SISEP al legado de más de cincuenta años de guerra, generando una debilidad estructural en el Estado. Esta debilidad se manifiesta en una expansión desordenada de agencias como la Unidad Nacional de Protección (UNP), que presenta un excesivo porcentaje de subcontratación tanto en vehículos como en capital humano. También la ST señala un rezago estructural en la institucionalidad para garantizar el acceso a la justicia y dificultades en la

### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

articulación nación-territorio, especialmente en las subregiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En suma, la ST destaca la necesidad de elevar el perfil político y fortalecer el rol articulador y coordinador de la IAN, sin dejar de lado los problemas históricos de debilidad estatal durante la implementación del SISEP. Por su parte, se proponen estrategias orientadas a construir capacidades estatales para la articulación y materialización de medidas de protección y seguridad tanto a nivel nacional como territorial.

Dentro de las oportunidades de mejora se sugiere que la IAN sesione con mayor frecuencia con la participación directa del presidente de la República y las cabezas de las entidades convocadas. Por otro lado, se encontró que asignar más recursos humanos y tecnológicos a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, como Secretaría Técnica del SISEP y crear la Alta Consejería, como fue anunciado tiempo atrás, permitiría mejorar su efectividad. Asimismo, es necesario que exista un fortalecimiento en el sistema de justicia y seguridad local con enfoques de género y étnicos, que actúe en coordinación con las capacidades comunitarias y sociales existentes dentro de las regiones más afectadas por el conflicto armado. Finalmente, la ST identifica como una oportunidad de mejora la de promover incentivos de carrera para aumentar la presencia de fiscales, jueces y funcionarios de policía judicial en las regiones con mayor incidencia de crímenes contra firmantes, líderes y lideresas sociales.

### Punto 3

Uno de los mayores retos en la implementación del Punto 3 del A.F. es la sostenibilidad a mediano y largo plazo del proceso de reincorporación socioeconómica. En ese sentido, la ST ha señalado que, en cuanto al acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos, se requiere hacer expeditos los procesos de compra y entrega de predios y bienes por medio de la ruta de la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Por otro lado, la ST señala que es importante definir mecanismos de graduación, o salida, del programa de seguridad alimentaria para las personas en proceso de reincorporación que hayan alcanzado las condiciones de sostenibilidad en la generación de ingresos. En cuanto a las garantías de seguridad, se requiere reforzar los esquemas de protección individuales y colectivos de los excombatientes y sus familias. Ya para el caso de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), la ST encontró como oportunidad de mejora la revisión continua de los planes de seguridad y el despliegue de la fuerza pública y, de igual manera, que se fortalezca la perspectiva urbana de seguridad en la protección de los excombatientes que viven en las ciudades.

#### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

En relación con el enfoque de género la ST señala como oportunidad de mejora la revisión del estado de los proyectos productivos de mujeres excombatientes, al igual que incentivar la participación de mujeres titulares en dichos proyectos.

Para el aspecto étnico, la ST identifica como oportunidades de mejora: la concertación del Plan Especial de Armonización a través de consulta previa con las comunidades étnicas; la caracterización de la población étnica en proceso de reincorporación y la generación de espacios de participación de los representantes de las comunidades étnicas en la reformulación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

Finalmente, en cuanto al enfoque ambiental es importante que desde el diseño de los proyectos productivos se busque una perspectiva ambiental definida, que cuente con el debido seguimiento institucional para garantizar la sostenibilidad de los proyectos individuales y colectivos.

## Punto 4

La ST identificó como principales oportunidades de mejora culminar los apoyos financieros en el marco del Plan de Apoyo Inmediato (PAI) familiar (o en su defecto, informar la situación de las familias a las cuales no se les ha entregado el aporte completo); impulsar la implementación del PAI comunitario y revisar el estado de las iniciativas en los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA), para con ello garantizar la sostenibilidad a largo plazo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y el PISDA, así como evaluar la viabilidad de aquellos compromisos que permanecen en situación de atraso o incumplimiento. La ST también identificó como oportunidad de mejora el trámite del Tratamiento Penal Diferenciado, que se encuentra en situación de atraso, de forma que se delimite el marco legal para que los cultivadores y cultivadoras se puedan acoger. Además, la ST identificó la oportunidad de priorizar y garantizar las condiciones de seguridad en los territorios en los que se implementa el PNIS.

Asimismo, la ST identifica como oportunidades de mejora la creación y puesta en marcha del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas, dado que son disposiciones en incumplimiento y, son pilares para la implementación del enfoque de salud pública previsto en el Punto 4 del A.F. Finalmente, la ST reconoce como una oportunidad de mejora la articulación, mediante indicadores y el financiamiento correspondiente, de las nuevas políticas del Gobierno Nacional con las disposiciones del A.F.

Frente al Enfoque de Género, la ST reconoce como una oportunidad de mejora la puesta en marcha de la territorialización del Protocolo para la incorporación del Enfoque de Género en el PNIS. Asimismo, la ST identifica que la actualización

### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

del estado de implementación de proyectos productivos permitiría evaluar cuáles están a tiempo de ser implementados y cuáles no, teniendo en cuenta la vigencia del PNIS.

La ST señala como una oportunidad de mejora el fortalecimiento del Enfoque Étnico en la solución del problema de las drogas ilícitas, garantizando su transversalización y ejecución en los programas y proyectos del PNIS, iniciativas PISDA y el Programa de Desminado y Limpieza de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE) en los territorios étnicos.

En cuanto al Enfoque Ambiental, la ST señala que es importante ampliar el alcance de los planes de restauración en los Parques Nacionales Naturales (PNN) con el fin de aumentar su impacto y cobertura. La ST identifica como una nueva oportunidad de mejora la incorporación de una asignación presupuestal en el Presupuesto General de la Nación para las áreas de PNN.

## Punto 5: Víctimas

La adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas figura como disposición dentro del Acuerdo Final en el numeral 5.1.3.7; sin embargo, no se ha llevado a cabo ningún proceso de adecuación ni reforma de la Ley 1448 de 2011, aún con la prórroga otorgada en 2021 (Ley 2078). Diversos informes señalan dificultades en la reparación de los derechos de las víctimas y ofrecen alternativas para su avance como la promoción de la participación de las víctimas, asegurar la correspondencia con el Acuerdo y garantizar los recursos suficientes para su adecuada ejecución. No obstante, a pesar de los esfuerzos presupuestales y la prórroga de esta Ley, el marco jurídico ha sido ineficaz para cumplir efectivamente con la reparación de las víctimas.

La reforma a la Ley 1448 de 2011 en el Congreso representa una oportunidad para cumplir con los compromisos adquiridos tanto internamente en la Ley como en el Acuerdo Final, además de que resulta crucial para la justicia transicional y el respeto a los derechos de las víctimas. A su vez, la revisión y ajuste de la Ley pueden garantizar la reparación integral de más de nueve millones de víctimas en Colombia, así como brindar perspectivas reales de la capacidad del Estado en el cumplimiento de estas disposiciones.

Sin embargo, el análisis cuidadoso de los procesos de reforma en el Congreso ha revelado obstáculos que dificultan la materialización de estos cambios. Uno de ellos se encuentra en que la prórroga de la Ley 2078 en 2021 no contempló los problemas de fondo, no garantizó suficiente financiación y tampoco incluyó medidas adecuadas para superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas. Además, las expectativas generadas desde 2011 entre las víctimas no se corresponden con las medidas proporcionadas, y la falta de un financiamiento estable y la

### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

regresividad de las reformas legislativas promovidas han complicado más el proceso. Por otro lado, la falta de atención a los enfoques transversales de género y étnico subraya la necesidad de una perspectiva más inclusiva y participativa dentro de la reforma.

Como oportunidades de mejora frente a estos obstáculos identificados, la ST considera que, en primer lugar, se aborden los problemas de fondo de la Ley a través de reformas legislativas que busquen atacar los rezagos o dificultades en su implementación, para con ello fortalecer las estrategias y, por ende, la capacidad de las instituciones. En segundo lugar, se sugiere actualizar la Ley de Víctimas a través de modificaciones específicas al trámite legislativo, tales como: ampliar el reconocimiento de todas las víctimas, ajustar las prioridades de ejecución de recursos y promover mecanismos de veeduría ciudadana.

En tercera medida, la ST hace un llamado para que se garantice la participación de las víctimas en el diseño de reformas y a buscar su acceso completo a la información referente a las iniciativas legislativas, con el fin de asegurar una implementación efectiva y equitativa de la Ley. Asimismo, se requiere evaluar la viabilidad económica de su financiación y diversificar las fuentes de financiación, sin perder de vista que es necesario superar las barreras técnicas presentadas y propender por la participación de las víctimas en el proceso.

Por último, la Secretaría menciona la necesidad de ajustar procedimientos y competencias en el marco de la reforma, como la armonización del PMI con la Ley de Víctimas y la articulación interinstitucional, para procurar de esta manera una implementación efectiva y coordinada de la política pública de víctimas.

## Punto 6

En términos de los mecanismos de verificación, la ST reitera como una oportunidad de mejora la de llevar a cabo la revisión anual, en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación para la Implementación (CSIVI) del Plan Marco de Implementación. Adicionalmente, la ST señala como oportunidad de mejora la de reactivar el papel de los Notables Verificadores que, como lo estipula el A.F. (6.3.2), pueden aportar a “la solución de controversias en el desarrollo de la implementación” (ST, 2024, p.292).

Asimismo, la ST señala la oportunidad de mejora de devolver al despacho y al funcionario responsable de las tareas de la implementación del Acuerdo Final en la Presidencia de la República con pertenencia al Gobierno Nacional (rango ministerial o presencia en el gabinete), con el propósito de que ese responsable tenga capacidad directiva, de toma de decisiones y de coordinación de las entidades del Estado con responsabilidades en la implementación, que recupere la capacidad de ordenación del gasto, de representación del gobierno a nivel directivo en instancias

### RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

de decisión y dirección institucional, y tenga la posibilidad de contar con un equipo de apoyo a la gestión, que le asista en la coordinación de las tareas de la implementación.

En cuanto a la financiación de la implementación la ST reitera como oportunidad de mejora incluir en la programación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) una sección específica con la asignación de los recursos destinados a la implementación del A.F., que no se revisan desde el MFMP 2017. Además de la inclusión de un trazador presupuestal para la implementación del A.F. en el Plan Financiero y la reactivación al seguimiento del Fondo Colombia en Paz, que no ha publicado informes de gestión desde agosto de 2022. La ST también identificó la oportunidad de definir una línea de dirección precisa en la que el gobierno designe a un responsable que presida el Fondo Colombia en Paz, para mejorar la gestión y seguimiento a los recursos del Fondo.

En relación con el Enfoque de Género, la ST reitera que es importante la construcción y ejecución de un trazador presupuestal para el Enfoque de Género.

Frente al Capítulo Étnico, la ST identifica como oportunidades de mejora la revisión del PMI concertada con las comunidades étnicas a través de la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE; la desagregación detallada de la ejecución del presupuesto destinado para la implementación del Enfoque Étnico y el fortalecimiento de espacios de socialización y concertación con los representantes de las comunidades étnicas para la implementación de planes, programas y proyectos con el fin de garantizar los principios de autonomía y participación de dichas comunidades.

En relación con el Enfoque Ambiental, la ST encuentra como una nueva oportunidad de mejora la revisión de los indicadores del PMI, con el fin de incluir un enfoque ambiental transversal que permita hacer un seguimiento a las afectaciones ambientales derivadas de la implementación del A.F.

## RESUMEN EJECUTIVO

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

# PUNTO 1

## Reforma Rural Integral

# Formación y actualización del Catastro e impuesto predial rural

## 1. Introducción

El Acuerdo Final de Paz (AF), firmado en 2016, incluyó la formación y actualización del Catastro y el impuesto predial rural como aspectos importantes a implementar en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), con el fin de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, así como garantizar la seguridad jurídica y social a la pequeña y mediana propiedad rural (AF 1.1.9, 2016, p.19). El conjunto de las medidas incluidas bajo la figura del Catastro Multipropósito (CM) están relacionadas con (i) la creación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, (ii) procesos de formación, actualización y conservación del catastro rural, (iii) la adecuación normativa para la fijación de tarifas y liquidación del impuesto predial a partir de la actualización catastral y el principio de progresividad y (iv) un proceso participativo e informado transversal a la implementación de estas medidas.

Con la inclusión de este asunto en el AF se espera avanzar en soluciones para varios asuntos centrales de la realidad rural, entre ellos los altos índices de informalidad<sup>1</sup> que afectan especialmente a los pequeños propietarios; la desactualización catastral que impide el ordenamiento social de la propiedad rural; la necesidad de un sistema actualizado de información que liquide efectivamente el impuesto predial y penalice las grandes propiedades improductivas y, por último, la posibilidad de facilitar procesos relacionados con la RRI como lo son el cierre de la frontera agrícola, la protección de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), el cumplimiento de las metas de redistribución y formalización de tierras y los asuntos relacionados con la jurisdicción agraria y rural.

---

<sup>1</sup> Es una estimación del grado de informalidad de la tenencia de la tierra rural en Colombia, el cual permite identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad a nivel predial. Colombia cuenta con un 52,7% de informalidad en la tenencia de la tierra. De los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 175 presentan entre el 75 y el 100 %, 497 municipios entre el 50 y el 75%, 351 entre el 25 y el 50% y 79 entre el 0 y el 25% (UPRA, 2019).

## 1.1. Estado de la implementación

Tras siete años de implementación, los cuatro compromisos asociados con el CM se encuentran **iniciados, en parcial correspondencia con lo acordado en el AF y presentan niveles distintos de avance** (STCIV, IG;10, 2021). La Secretaría Técnica (ST) registra que respecto al componente *(i) Creación del Sistema General de Información Catastral integral y multipropósito (SGCM)* se ha avanzado en la construcción de especificaciones técnicas y la ejecución de sondeos de mercado para la contratación del operador tecnológico. Por otro lado, se han adelantado los procesos de gestión del cambio para la contextualización del SGCM con las 22 entidades territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2024).

El componente *(ii) Formación, actualización y conservación del catastro rural*, por su parte, tenía establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI) que para 2023 todos los municipios del país tendrían su Catastro actualizado; sin embargo, a la fecha esta meta no se ha cumplido y sus avances son lentos. Según el IGAC, con corte a diciembre de 2023, se ha actualizado la información catastral de forma total o parcial en 123 municipios<sup>2</sup>, correspondientes al 9,63%<sup>3</sup> del territorio nacional. De estos, 11 son municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales, a su vez, equivalen al 1,61% del área total PDET (2024)<sup>4</sup>.

Del mismo modo, el IGAC (2024) informó que, de los 128 municipios fijados como meta en 2023, fueron actualizados catastralmente 16, los cuales habrían de entrar en vigencia a partir de enero de 2024. Esto representaría un aumento de la cifra del 9,63% al 12,3% del territorio actualizado, equivalente a 13,2 millones de hectáreas. Ahora bien, sobre los 112 municipios restantes, el IGAC (2023) señaló que en estos territorios se han iniciado procesos de pre-alistamiento de información y análisis geográfico para dar gestión a la actualización, precisamente porque son municipios cuyo proceso comenzó en 2023, pero que su ejecución en campo se daría hasta el primer semestre de 2024

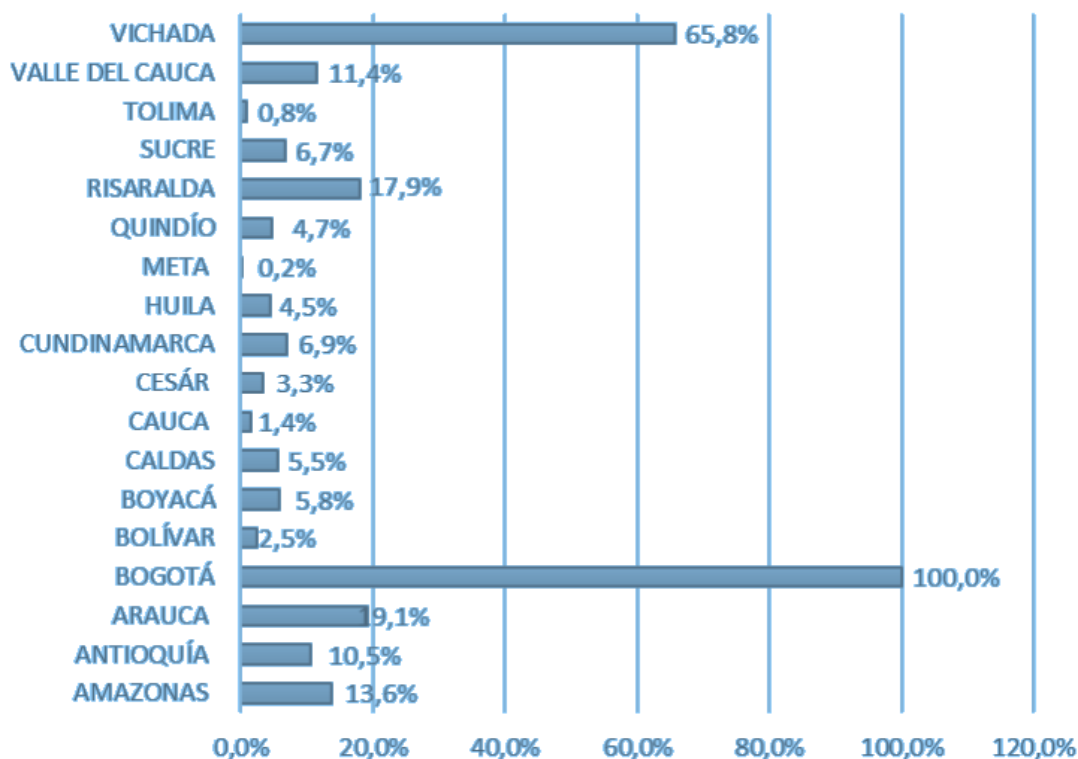
A juicio de esta ST resultan confusos los reportes de cumplimiento de las metas para la anualidad, ya que la meta fijada a 2023 corresponde a 128 municipios actualizados catastralmente, de los cuales solo 16 completaron el proceso, por lo que resulta discordante afirmar que los 112 municipios restantes también cumplieron la meta, aun cuando su proceso no ha culminado y se pretende iniciar en 2024. A continuación, el Gráfico 1 permite evidenciar el nivel de actualización catastral rural en 18 departamentos del país.

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde a los municipios actualizados catastralmente hasta 2022. Entendiendo que la información catastral que se produce entra en vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente.

<sup>3</sup> Correspondientes a 10.939.237 hectáreas (IGAC, 2024).

<sup>4</sup> El área PDET equivale a 39.014.649 hectáreas (IGAC, 2024).

**Gráfico 1.** Actualización catastral nivel rural por departamentos



Fuente: IGAC (2024) con corte a 31 de diciembre de 2023

Es importante destacar que el IGAC expidió la Resolución 1040 de 2023, la cual modifica aspectos que buscan recuperar la centralidad de la gestión catastral en la entidad a través del robustecimiento de los requisitos para la habilitación de nuevos gestores catastrales<sup>5</sup> y la sucesiva contratación de operadores catastrales privados. La resolución también busca superar el rezago en el registro de información mediante la habilitación como gestores catastrales especiales a la (ANT) y a otras entidades productoras de información predial.

Referente al (iii) compromiso de *Adecuación normativa para la fijación de tarifas y liquidación del impuesto predial*, en noviembre de 2023 fue radicado por los Ministerios de Agricultura y Hacienda el Proyecto de Ley PL 292/23C, mediante el cual se moderarían los límites del incremento del impuesto predial unificado, una vez entre en vigencia el avalúo catastral (Legis Ámbito Jurídico, 2023). Lo anterior permite a los concejos y alcaldías municipales establecer topes entre el 50% y el 300% respecto a pagos hechos el año inmediatamente anterior, lo que evita que se

<sup>5</sup> Durante la vigencia 2023, el IGAC estudió 13 solicitudes de habilitación como gestor catastral, de las cuales: 2 fueron aprobadas (Tunja y Montería), 9 rechazadas y 2 presentaron desistimiento. (IGAC, 2024, Rad. No. 1100OAP-2024-0000012-EE)

liquiden pagos con incrementos superiores al 1000% como resultado de la aplicación de la norma vigente (Presidencia, 2023).

El último componente a destacar es el (iv) *Participación ciudadana en la construcción e implementación de la política de CM*, sobre el cual se han venido ejecutando procesos de diálogo social con miras a fortalecer la participación ciudadana en las distintas etapas de la operación catastral (preoperativa, operativa y posoperativa). Se destacan espacios como el programa de la Escuela Intercultural de Geografía para la Vida<sup>6</sup>-CM y el desarrollo de mesas de diálogo con plataformas campesinas para la elaboración de un decreto relacionado con la operación catastral en territorialidades campesinas.

## 1.2. Enfoque étnico

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022-2026) se tienen en cuenta aspectos de la política de CM con enfoque étnico como, por ejemplo, la incorporación de gestores catastrales étnicos como propios operadores catastrales, con la posibilidad de contratación directa (Defensoría del Pueblo, 2023). De igual manera, también se da lugar a que los derechos de participación ciudadana incluyan como aspectos fundamentales la concertación y protocolización con comunidades indígenas del instrumento idóneo para implementar el CM en estos territorios<sup>7</sup>, los avances en el proceso de consulta previa con organizaciones y comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras<sup>8</sup> y el diálogo social para la actualización catastral con enfoque multipropósito.

---

<sup>6</sup> Es un programa perteneciente al IGAC que busca fortalecer la gestión del conocimiento geográfico, geodésico, agrológico y catastral con las comunidades, a través de la formación de promotores comunitarios y auxiliares de campo para los procesos de gestión catastral (IGAC, 2023).

<sup>7</sup> A la fecha está en proceso de expedición el instrumento normativo, siendo suscrito por el DANE, los Ministerios de Agricultura, Justicia, Interior, Cultura y el DNP, a la espera del trámite en Presidencia. (IGAC, 2024). Actualmente los territorios indígenas ascienden a un total de 33 millones de hectáreas, dentro de los cuales el instrumento implementará mecanismos y disposiciones especiales, con enfoque indígena, que estén relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial (DNP 2023).

<sup>8</sup> El IGAC informó que las etapas de preconsulta y consulta con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) han finalizado con 33 asambleas departamentales. Actualmente se avanza en la etapa de construcción de preacuerdos como siguiente paso para la concertación en plenaria de la ENCP según la ruta metodológica establecida (IGAC, 2024, Rad. No. 1100OAP-2024-0000012-EE).

## 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos

La falta de información en relación con las características físicas, económicas y jurídicas de los predios ha prolongado la permanencia de un *statu quo* en el campo, favoreciendo la concentración y el fortalecimiento de los intereses de los grandes propietarios y acaparadores de tierras públicas (Reyes, 2016). Es por esto que una correcta y ágil implementación del CM puede constituirlo no solo como un instrumento orientador de la oferta sectorial y la intervención en los territorios, sino como un requisito fundamental del que depende el resto de las políticas de tierras, contempladas en la RRI. Las oportunidades para superar el rezago de esta disposición se construyen una vez se hayan identificado los obstáculos que impiden la materialización efectiva de este compromiso del AF; al respecto esta ST ha identificado los siguientes:

*Falta de correspondencia entre lo planteado en el CM y lo que se reportó como implementado en el periodo del gobierno Duque (2018-2022).* El proceso de actualización del CM inició tardíamente en 2020, pese a que el PMI había fijado su inicio en 2017. Al término de su periodo de gobierno, el expresidente Duque señaló que se había cumplido la actualización catastral sobre 44,5 millones de hectáreas, dando cumplimiento así al 65% de la meta fijada en el anterior PND (IGAC, 2022). No obstante, las comisiones de empalme del gobierno Petro identificaron que un porcentaje significativo de esta cifra correspondía a procesos de actualización catastral focalizados en zonas urbanas, en donde el catastro ya estaba constituido y la actualización catastral no se realizó con el enfoque multipropósito acordado en el AF. Este Gobierno informó que recibió la cifra de actualización catastral en un 9,4%, equivalente a 10'730.457 hectáreas, frente al universo total de 114 millones de hectáreas que tiene el país. (Marulanda, 2023).

Un ejemplo de esta situación sucedió en el municipio de Segovia (Antioquia), que fue reportado en 2020 como actualizado bajo el proceso de CM (STCIV, IG:10, 2021); no obstante, la autoridad local informó a esta ST que dicho proceso obedeció a la actualización catastral exigida por la ley a los municipios cada cinco años y, por ende, no correspondía a la implementación del CM, ya que además no contó con procesos de participación ni consulta previa y su financiación correspondió a recursos propios y cofinanciación de la gobernación en menor cuantía (Entrevista de la ST a Secretaría de Planeación Segovia, 2024). La Secretaría Técnica conoció que

esta situación también ocurrió en los municipios antioqueños de Remedios<sup>9</sup> y Puerto Berrio<sup>10</sup>.

Esta falta de correspondencia entre lo que se reportó como implementado y lo que realmente corresponde a implementación del CM, supone un retraso importante en esta disposición.

*Detrimento de la capacidad del IGAC para actuar como operador catastral y bajos resultados de los gestores catastrales habilitados.* La ley 1955 de 2019 otorgó al IGAC la potestad de habilitar municipios, departamentos y asociaciones de municipios como gestores catastrales, esto con el propósito de descentralizar la gestión catastral y avanzar en la actualización de manera más ágil (IGAC, 2024). Sin embargo, con corte a diciembre de 2023, el Instituto señaló que “288 municipios cuentan con gestores catastrales diferentes al IGAC, pero solo el 16% de estos ha realizado los procesos catastrales a los que se comprometió lo cual evidencia claramente que se han presentado deficiencias en la prestación del servicio” (IGAC, 2024, p. 2). Asimismo, se informó que, de las cifras de hectáreas actualizadas a nivel nacional, los gestores catastrales aportaron el 13,7%, mientras que el IGAC fue responsable del 86,3% (IGAC, 2024). A lo anterior se suma que varios gestores habilitados presentaron dificultades tanto en los procesos de conservación catastral como en el reporte de información a entidades como la ANT y la Unidad de Restitución de Tierras.

Esta ST pudo establecer que las direcciones territoriales de la entidad eligen los operadores catastrales a partir de ternas enviadas por las gobernaciones. Este hecho, derivado del diseño institucional planteado, podría estar debilitando la función constitucional del IGAC como institución rectora de la política catastral en todo el territorio nacional, pues son cargos que no tienen subordinación frente a la dirección nacional, pero si operan como parte del proceso de gestión catastral (Entrevista de la ST a IGAC, 2024).

Por otra parte, la Secretaría Técnica tuvo conocimiento de que, en algunos territorios con presencia étnica, las direcciones territoriales expidieron licitaciones para contratar operadores catastrales que no contemplaban la existencia de resguardos y consejos comunitarios. Esto desconoce lo acordado en los procesos de consulta previa, cuyas disposiciones apuntan a que, en territorios con presencia de grupos étnicos, el operador catastral sea, en efecto, un operador étnico (Entrevista de la ST a IGAC, 2024).

---

<sup>9</sup> Entrevista de la ST al grupo motor PDET de Remedios.

<sup>10</sup> Reporte “Estado actual de la implementación de la política de catastro multipropósito”, base de datos de actualización de CM (IGAC, s.f.).

Esta ST también tuvo conocimiento de que en el proceso de implementación del CM, adscrito al programa de cooperación TEFOS<sup>11</sup>, en algunos casos se desconoció la presencia de grupos étnicos en los municipios priorizados por el proyecto, por lo que se han venido presentando dos situaciones: por un lado, municipios parcializados, es decir, la implementación del proceso del CM solo se está dando en la fracción del territorio en donde no hay presencia étnica; y, por otro lado, hay altos niveles de retraso y estancamiento de procesos porque no se planificó ni presupuestalmente ni en la intervención, la concertación y consulta previa con las comunidades (Entrevista de la ST a Fondo Acción, 2024).

*Controversias en el proceso de adecuación normativa.* Se evidenciaron reparos por parte de varios sectores del Congreso frente a la radicación del Proyecto de Ley PL 292/23C, mencionado anteriormente. En primer lugar, advierten que la política de actualización catastral podría aumentar hasta un 300% la tarifa del impuesto predial. Del mismo modo, señalaron que la Ley 1995 de 2019 ya establece límites al incremento del impuesto<sup>12</sup> y que un nuevo proyecto normativo “es más oneroso para el ciudadano que la norma ya establecida” (Vélez, 2023, p.4), por lo que esta modificación resulta innecesaria.

En segundo lugar, se ha señalado que la aprobación del proyecto de ley castigaría al ciudadano, teniendo en cuenta que, por un lado, impondría la carga fiscal de la desactualización catastral sobre la población desconociendo que es responsabilidad de las alcaldías adelantar el proceso en los tiempos de cada vigencia; y, de otro lado, generaría que un gran porcentaje de la ciudadanía se conviertan en nuevos declarantes de renta (Cardona, 2023). Esta cadena de situaciones supone un impacto económico que recae principalmente en la población rural, si se considera, además, que el proyecto de ley no incorpora excepción alguna a sujetos de reforma agraria como habitantes de zonas PDET o ZRC (Vásquez, 2023).

En tercer lugar, las senadoras Paloma Valencia y María Fernanda Cabal coinciden en señalar que el CM es una ventana para la expropiación (Cabal, 2023). Este sector político considera que las modificaciones e incrementos en los prediales han de ser una herramienta del Gobierno para presionar la venta de tierras (El Herald, 2023). Por su parte, los Ministerios de Hacienda y Agricultura, promotores de la iniciativa, insisten en que el proyecto de ley no busca modificar el impuesto predial, sino orientar los topes de la actualización catastral, ya que la facultad para establecer el valor de los cobros depende de las alcaldías y sus correspondientes estatutos tributarios. Desde el Gobierno se ha insistido en que el proyecto normativo implica

---

<sup>11</sup> El gobierno del Reino Unido priorizó un apoyo a partir del programa de cooperación Territorios Forestales Sostenibles (TEFOS), con el objetivo de implementar el Catastro Multipropósito en áreas ambientalmente protegidas para fortalecer la gestión sostenible (Fondo Acción, s.f.).

<sup>12</sup> “La legislación actual en materia de cobro del impuesto predial, establecido en la Ley 1995 de 2019, fijó un límite al incremento del impuesto a pagar correspondiente al IPC + 8 puntos porcentuales respecto del impuesto predial unificado del año inmediatamente anterior” (Vélez, 2023, p. 3)

un cumplimiento de lo pactado en el AF y debe aliviar las finanzas de los sujetos que, debido a la escala de sus predios, podrían verse más afectados por la actualización.

*La desinformación y poca socialización del CM genera desconfianza en los pobladores rurales.* El AF plantea el proceso de formación y actualización catastral como un insumo necesario para fortalecer las finanzas municipales<sup>13</sup>, por cuanto permite que las autoridades locales liquiden, cobren y recauden el impuesto predial a partir de principios de progresividad (AF. 1.1.9, 2016, p. 19). No obstante, el término “catastro” para muchos pobladores rurales es sinónimo de cobros excesivos para pequeños propietarios y exenciones o beneficios para la gran propiedad rural<sup>14</sup> (Entrevista de la ST a Asomovicampo, 2023).

La ausencia de espacios previos para aclarar dudas y brindar información favorece que se presenten resistencias y un aire de desconfianza en el proceso de formación y actualización catastral. Un ejemplo de esto ocurrió en el municipio de El Peñol, cuya actualización catastral reveló, no solo un retraso de 16 años, sino la existencia de 4000 nuevos predios que no pagaban tributo a la municipalidad, lo cual se ajustó en la tarifa del impuesto predial. Así las cosas, la gestión no contó con una socialización o difusión amplia que permitiera a las comunidades rurales comprender el método para calcular los pagos, la importancia de la actualización para las finanzas municipales y los alivios que se obtendrían con el establecimiento de topes al incremento; por lo tanto, se desencadenó un gran número de reclamos y solicitudes de revisión (El Colombiano, 2023).

Por su parte, la ministra de Agricultura señaló que “en la mayoría de los municipios del país el valor catastral de los predios es inferior a una quinta parte del valor real” (Mojica, 2023), de manera que superar este sesgo en la información es una condición necesaria para avanzar en el proceso de implementación del CM.

### 3. Oportunidades de mejora

Frente al obstáculo relacionado con la *falta de correspondencia entre lo planteado en el CM y lo que se reportó como implementado en el periodo del Gobierno Duque (2018-2022)* se determina que:

<sup>13</sup> Durante los últimos 70 años, el impuesto predial rural en Colombia ha sido uno de los más bajos del mundo (Duzán, 2024). Para el año 2015, “del total de ingresos municipales de todo el país, el 31,5% fue de origen tributario y el impuesto predial solo aportó el 10,2% de los ingresos municipales totales” (Bonilla, 2018, p. 218).

<sup>14</sup> Entrevistas en Montes de María, noviembre de 2023. Revisar la prensa de *El Colombiano*.

- (i) Considerando la temporalidad, los fines y principios planteados en el AF, es importante que el IGAC haga distinción entre los procesos de formación y actualización del catastro que han sido implementados con un enfoque multipropósito, y las gestiones de actualización del catastro exigidas por la norma a los municipios cada 5 años. Esto permitirá tener claridad de las acciones correspondientes a la implementación del CM, evidenciar los municipios que presentan desactualización o ausencia del catastro y medir el avance propiamente del proceso. Además, es necesario que el gobierno nacional no reporte como propias acciones que responden a la gestión de las entidades territoriales.
- (ii) Frente al reporte de información y ejecución de las metas anuales, es necesario que el Instituto caracterice como cumplidas solo las gestiones que en efecto han culminado el objetivo planteado en el indicador y que se realizan dentro del periodo correspondiente. Cuando se reportan gestiones dadas por cumplidas, pero que su proceso no ha iniciado o tiene continuidad fuera del periodo de vigencia, se produce una falta de correspondencia.

Frente al *Detrimento de la capacidad del IGAC para actuar como operador catastral y bajos resultados de los gestores catastrales habilitados* se encuentra que:

- (iii) El mayor desafío para la puesta en marcha de la política del CM tiene que ver con el incremento de la capacidad técnica del IGAC para ser el operador catastral más importante del país. En este orden de ideas, es pertinente fortalecer la presencia territorial del IGAC a través de sus direcciones territoriales y la apropiación por parte de estas de las disposiciones normativas vigentes, en particular en aquellas que se refieren al enfoque territorial y a las disposiciones de las consultas previas, libres e informadas.
- (iv) Para la habilitación de gestores catastrales es importante que el IGAC realice acompañamiento y aprestamiento con el fin de subsanar, en caso de rechazo, los requisitos para facultar gestores catastrales según la Resolución 1040 de 2023. Esto permitirá que la descentralización de la gestión catastral siga siendo un elemento para combatir el lento avance del proceso.
- (v) Actualmente hay 48 expedientes y un fallo sancionatorio en contra de operadores catastrales debido a fallas técnicas en la implementación del CM (Vásquez, 2023). Es importante que las metodologías para implementar el CM sean revisadas, estandarizadas y sigan un proceso de apropiación robusto, cuya aplicación desde los operadores catastrales coincida con los lineamientos dados por el IGAC.
- (vi) Resulta primordial que las direcciones territoriales del IGAC reconozcan que a nivel nacional el Instituto está adoptando un protocolo de implementación del CM con comunidades indígenas y, así mismo, los procesos de consulta previa con comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras. La

finalidad de ello es que la expedición de las licitaciones para contratar operadores catastrales no desconozca la existencia de grupos étnicos en los territorios ni su potestad para figurar como operadores catastrales propios.

En cuanto a las *Controversias en el proceso de adecuación normativa*:

- (vii) En el caso de la adecuación normativa para la liquidación del impuesto predial fruto de la actualización catastral es importante atender las dudas que presentan los distintos actores sociales y políticos. Resulta conveniente que los ministerios que proponen el proyecto (MinAgricultura y MinHacienda) se articulen con el trabajo que viene realizando la Comisión Accidental de seguimiento a la implementación del CM de la Cámara de Representantes, y de igual manera revisen el Proyecto de Ley PL 251/23, radicado por esta Comisión. Este proyecto, denominado “Catastro justo”, incorpora varios aspectos importantes como: el establecimiento de que las tarifas del impuesto predial no pueden superar el 50% del pago del año inmediatamente anterior; la inclusión de excepciones y factores diferenciales para la liquidación del impuesto predial en predios ubicados en zonas PDET, ZRC y Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC); y, finalmente, que los cobros derivados de la actualización del CM se implementen progresivamente y que puedan ser pagados bajo un sistema alternativo por cuotas.
- (viii) Resulta importante que en los proyectos normativos que se vienen discutiendo se incorpore la obligación de las alcaldías municipales en mantener la conservación catastral y la revisión del CM bajo un tiempo definido. Lo anterior como una medida para contrarrestar la elevada cifra de desactualización catastral<sup>15</sup> y, de ser el caso, imponer respectivas sanciones cuando el proceso no se surta. Esto evitaría que la actualización catastral continúe siendo opcional para las alcaldías, las cuales, en muchos casos, prefieren no hacerla por los costos políticos que esto implica. (Cardona, 2023).
- (ix) Teniendo en cuenta que son las alcaldías municipales quienes tienen la potestad de fijar los cobros del impuesto predial según su estatuto tributario y en concordancia con la autonomía territorial, es fundamental que el DNP, en su oficio de socializar y acompañar a los concejos municipales y alcaldías en implementar el CM, oriente a las entidades locales en tres asuntos: la relevancia de ajustar los cobros del impuesto predial de acuerdo con los topes incluidos en la ley; los factores diferenciales y la ejecución de cobros de forma gradual. Todo esto busca ser un mecanismo que reduzca los impactos financieros sobre la población.
- (x) Resulta relevante comprender que, si los ajustes normativos no se realizan desde una perspectiva del campesino como sujeto de especial protección constitucional, los impactos frente a asuntos como los usos agrícolas del

---

<sup>15</sup> El IGAC informó que la media de desactualización catastral para los municipios es de 16 años (2023).

suelo pueden ser desproporcionados, particularmente en zonas de rápida transformación económica ocasionadas por el auge del turismo rural y otro tipo de iniciativas no agrícolas (Álvarez Balbín, 2023).

*Sobre la Desinformación y poca socialización del CM que está generando desconfianza en los pobladores rurales:*

- (xi) Es importante garantizar confianza en los potenciales beneficiarios de la operación catastral, es decir, los titulares de derechos sobre los predios cuya información será actualizada. La estrategia definida por el AF contempla la participación ciudadana, la cual reconoce la importancia de los procesos de formación, socialización y deliberación en torno a la actualización catastral con enfoque multipropósito con diferentes actores sociales; sin embargo, es necesario considerar que esta política, debido a su retraso en la implementación, ha de mostrar metas concretas que fortalezcan la confianza ciudadana en la operación. Procesos de formación como el de la Escuela de Geografía para la Vida y los diálogos sociales han permitido que representantes de organizaciones sociales, activistas y líderes y lideresas sociales adquieran conocimientos y capacidades para el apoyo a la operación catastral. Es imprescindible que la participación efectiva de estos actores en la operación catastral supere el umbral del acceso a la información y se traduzca en el involucramiento de los mismos en el proceso de actualización.
- (xii) Es pertinente ejecutar una dinámica de información y difusión que, de manera clara y pedagógica, permita a la ciudadanía general entender de qué se trata el CM, la actualización catastral, la liquidación del impuesto predial y su impacto real en las finanzas públicas municipales. La implementación de campañas masivas de información y la ejecución de espacios de participación ciudadana (audiencias públicas, foros) que sitúen el tema en la opinión pública, como un insumo para las discusiones en el ámbito legislativo, son elementos valiosos para este propósito.
- (xiii) Es indispensable actualizar y emplear canales de reporte de la información como el SIPO. En particular, actualizar los indicadores A13, AE15, AE16 y AE17 (a cargo del IGAC), puesto que no reportan información actualizada de las gestiones de implementación del CM desde 2022.

## Bibliografía

- Acuerdo de Paz (2016). *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgos to2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgos%20to2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf)
- Álvarez Balbín, Cristian (2023, 29 de marzo). Tras 16 años, actualización del predial arrinconado a campesinos de El Peñol. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/actualizacion-del-catastro-en-el-penol-DP20943451>
- Bonilla, Edna Cristina (2018). Bajos impuestos al suelo e inoperancia del instrumento tributario. *Revista de Economía Institucional* 20(39), 211–229. DOI: 10.18601/01245996.v20n39.09
- Cabal, María Fernanda (2023, 12 de septiembre). Pretender hacer el catastro multipropósito es un despropósito: senadora María Fernanda Cabal. Sesión plenaria del Senado [Recurso audiovisual]. <https://www.youtube.com/watch?v=AhpEA2qnr6g>
- Cigüenza, Noelia (2023, 4 de julio). El plan para actualizar 80 millones de hectáreas en solo tres años y medio. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/catastro-multiproposito-mas-de-80-millones-de-hectareas-en-3-anos-782962#:~:text=Catastro%3A%20el%20plan%20para%20actualizar,ciento%20de%20aqu%C3%AD%20al%202026>
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas [CNTI] (2023, 26 de septiembre). Logro Histórico: Protocolización del Catastro Multipropósito Indígena. CNTI. <https://www.cntindigena.org/logro-historico-protocolizacion-del-catastro-multiproposito-indigena/>
- Defensoría del Pueblo (2023). *Cuarto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz* [informe]. [https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/IN-FORME IMPLEMENTACIO%CC%81N ACUERDO PAZ\\_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225](https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/IN-FORME IMPLEMENTACIO%CC%81N ACUERDO PAZ_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023, 5 de octubre). *Listo protocolo con organizaciones indígenas para implementar el Catastro Multipropósito en sus territorios* [Comunicado de prensa]. [https://www.dnp.gov.co/Prensa\\_/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx#:~:text=Listo%20protocolo%20con%20organizaciones%20ind%C3%ADgenas%20para%20implementar%20el%20Catastro%20Multi-prop%C3%B3sito%20en%20sus%20territorios,-05%2F10%2F2023&text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8BEl%20proceso,de%20hect%C3%A1reas%20de%20territorios%20ind%C3%ADgenas](https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx#:~:text=Listo%20protocolo%20con%20organizaciones%20ind%C3%ADgenas%20para%20implementar%20el%20Catastro%20Multi-prop%C3%B3sito%20en%20sus%20territorios,-05%2F10%2F2023&text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8BEl%20proceso,de%20hect%C3%A1reas%20de%20territorios%20ind%C3%ADgenas)
- Duzán, María Jimena (Presentadora) (2024, 21 de febrero). Los retos de Petro para transformar los territorios epicentro del conflicto [Episodio de pódcast de audio]. *A Fondo Podcast*. [https://www.youtube.com/watch?v=LoyK9BeZ\\_rU&t=662s](https://www.youtube.com/watch?v=LoyK9BeZ_rU&t=662s)
- El Colombiano (2023, 29 de marzo). Tras 16 años, actualización predial arrinconado a campesinos de El Peñol. *El Colombiano* <https://www.elcolombiano.com/antioquia/actualizacion-del-catastro-en-el-penol-DP20943451>

- El Heraldo (2023, 3 de mayo). Impuesto predial se dispararía si se aprueba el PND: Paloma Valencia. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/paloma-valencia-dijo-que-el-impuesto-predial-se-dispararia-si-se-aprueba-el-plan-nacional>
- Fondo Acción (2024, 22 de febrero). Reunión de la ST Punto 1 con Fondo Acción. (ST – Punto 1, Entrevistador) [Comunicación personal].
- Fondo Acción (s.f.). Catastro Multipropósito en áreas ambientalmente protegidas para fortalecer la gestión sostenible. *Fondo Acción*. <https://fondoaccion.org/2021/10/26/catastro-multiproposito-en-areas-ambientalmente-protegidas-para-fortalecer-la-gestion-sostenible-componente-5/>
- Grupo Motor del municipio de Remedios (2024, 13 de enero de 2024). Reunión de la ST Punto 1 con Grupo Motor de Remedios. (ST – Punto 1, Entrevistador) [Comunicación personal].
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (s.f.). Catastro multipropósito, preguntas frecuentes [Material educativo]. <https://www.igac.gov.co/catastro-multiproposito/preguntas-frecuentes>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (s.f.). Diagnóstico municipal - Catastro Multipropósito [Material interactivo de base de datos] <https://catastromultiproposito.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/diagnostico-municipal.aspx>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (2022). El gobierno del presidente Duque presenta cifras históricas de avance en titulación de tierras rurales y actualización catastral [Comunicado]. <https://www.igac.gov.co/node/446>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (2024). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades del IGAC en el marco de la implementación del Catastro Multipropósito para la construcción *Decimocuarto informe especial de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz* (Rad. N°. 1100OAP-2024-0000012-EE)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (2024a, 21 de febrero). Reunión de la ST Punto 1 con el Instituto Geográfico (ST – Punto 1, Entrevistador) [Comunicación personal].
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] (2024b, 5 de febrero). Regular no es sinónimo de centralizar [Comunicado]. <https://www.igac.gov.co/noticias/regular-no-es-sinonimo-de-centralizar>
- Legis Ámbito Jurídico (2023, 16 de noviembre). Este es el proyecto que aumentaría el impuesto predial unificado hasta un 300 %. *Legis Ámbito Jurídico* <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/este-es-el-proyecto-que-aumentaria-el-impuesto-predial-unificado-hasta-un-300>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2023). *Quinto informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz* [Informe]. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

- Presidencia de la República (2023, 10 de noviembre). *Para aliviar el pago del Impuesto Predial Unificado Gobierno del Cambio presentó proyecto de ley* [Comunicado de prensa]. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Para-aliviar-el-pago-del-impuesto-Predial-Unificado-Gobierno-del-Cambio-presento-proyecto-de-ley-231111.aspx>
- Revista Semana. (2023, 2 de mayo). La meta es llegar al 70 % de actualización catastral en este cuatrienio [Entrevista]. *Semana*. <https://www.semana.com/politica/articulo/la-meta-es-llegar-al-70-de-actualizacion-catastral-en-este-cuatrienio-gustavo-marulanda-director-del-igac/202300/>
- Secretaría de Planeación Municipal de Segovia (2024, 28 de febrero). Reunión de la ST Punto 1 con Secretaría de Planeación Municipal de Segovia. (ST – Punto 1, Entrevistador) [Comunicación personal].
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV) (2021). *Décimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia* [Informe]. Cinep/PPP; CERAC.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Indicadores seguimiento al Acuerdo de Paz. *SIIPO*: <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/CQOvaKwebFzDu6Z7>
- Vélez, Jorge (2023, 22 de noviembre). Cortina de humo, actualización catastral o catastro multipropósito. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/cortina-de-humo-actualizacion-catastral-o-catastro-multiproposito/202330/>.

# PUNTO 2

## Participación Política

## 1. Introducción

El punto 2 del Acuerdo Final (AF) establece ajustes institucionales encaminados a la promoción de una mayor participación electoral, social y ciudadana con plenas garantías de seguridad. Dentro de sus apuestas se adopta una nueva concepción de seguridad humana, entendida como un valor democrático cuyo eje central es el respeto de la dignidad y de los derechos humanos de las personas que ejercen la política, especialmente de quienes lo hacen en calidad de oposición. Bajo esta premisa, el AF definió la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (2.1.2 AF), con el objetivo de coordinar interinstitucionalmente y promover medidas de protección y seguridad, teniendo en cuenta los enfoques territoriales, étnico y de género.

Para este informe especial, la Secretaría Técnica (ST) priorizó el análisis de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política y la labor de liderazgos sociales, movimientos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, cuyo eje central es el SISEP. La priorización obedeció a dos criterios: uno de urgencia, por cuanto persisten elevados niveles de violencia contra liderazgos y firmantes en territorios específicos del país (ver Anexo 2), siendo este uno de los principales obstáculos para el avance en la implementación de las demás disposiciones tanto del punto 2 como del Acuerdo en su conjunto; y un criterio de pertinencia, en tanto el SISEP es el espacio institucional que el AF definió para coordinar eficazmente la acción de todas las instituciones del Estado que tienen responsabilidades en materia de prevención, protección e investigación para mitigar esta violencia.

Dado el amplio alcance del SISEP según sus cuatro componentes y la cantidad de programas, políticas, planes e instituciones que convergen en sus labores (ver Anexo 1), el análisis que presenta la ST se enfoca en indagar las razones por las cuales el sistema no se ha constituido en un espacio de coordinación efectivo como se estipuló en el AF. Por tanto, se concentra en identificar y analizar los obstáculos y las dificultades que esta ST considera han impedido el funcionamiento articulado del Sistema y sugiere algunas oportunidades de mejora que contribuyan a su superación.

### Estado de la implementación

Según el Acuerdo Final y el Decreto 895 de 2017, el cual otorgó vida institucional al SISEP, el Sistema está delineado por un objetivo específico y cuatro componentes generales para su funcionamiento. El artículo 2 de este decreto determina como

objetivo del SISEP contribuir a la conformación de una cultura de tolerancia que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para la prevención de cualquier forma de estigmatización y persecución, a través de la coordinación interinstitucional, el diseño y seguimiento de las medidas de seguridad y protección tanto a nivel nacional como territorial. Para dar cumplimiento a este objetivo el artículo 4 de dicho decreto y el AF dispusieron cuatro elementos:

1. *Adecuación normativa e institucional*: incluye la creación de una Instancia de Alto Nivel (IAN) para la coordinación y el funcionamiento del Sistema. Esta IAN cuenta con su respectiva Secretaría Técnica, la cual debe propender por garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema, además de presentar informes anuales de rendición de cuentas sobre sus principales avances. Asimismo, establece la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas.
2. *Prevención*: establece un Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida frente a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de paz<sup>1</sup>.
3. *Protección*: contempla medidas de protección individual y colectiva frente a posibles riesgos dentro del ejercicio de actividad política. Este componente incluye: (i) el Programa de Protección Integral para Firmantes de Paz<sup>2</sup>; (ii) el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios<sup>3</sup>; (iii) el Programa de Protección para Organizaciones Declaradas en Oposición<sup>4</sup> y (iv) un Programa de Protección Colectiva<sup>5</sup>.
4. *Evaluación y seguimiento*: establece: (i) la creación de una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP que, con base en un

<sup>1</sup> Este componente se desarrolla por medio del Decreto 2124 de 2017, el cual recoge elementos del AF dispuestos en los numerales 2.1.2 y 3.4.9. Además, también cuenta con lo dispuesto en el Decreto 895 de 2017, por el cual se crea el SISEP.

<sup>2</sup> Este programa surge en atención al numeral 3.4.8 del AF y se desarrolla normativamente por el Decreto 299 de 2017.

<sup>3</sup> Este programa surge en atención al numeral 3.4.7.4 del AF y se desarrolla normativamente mediante el Decreto 660 de 2018.

<sup>4</sup> Este programa se establece en relación con los numerales 2.1.1 y 2.1.2 del AF, el artículo 4 del Decreto-Ley 895 de 2017 y el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018. No ha tenido desarrollo.

<sup>5</sup> Surge en atención al numeral 2.1.2.2 del AF y se desarrolla por medio del Decreto 2078 de 2017.

Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la participación de representantes de partidos y movimientos políticos, realice un seguimiento a los avances del Sistema tanto de su totalidad como en cada uno de sus componentes; (ii) la conformación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) cuyo objeto corresponde al diseño y seguimiento de la política de desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos<sup>6</sup>; y, (iii) un Comité de Impulso a las Investigaciones por Delitos contra quienes ejercen la política y defienden los derechos humanos, especialmente de aquellos que se declaran en oposición<sup>7</sup>.

Como esta ST señaló en su informe 13 (STCIV, 2024), después de casi siete años de haber entrado en vigencia, el SISEP no funciona como un verdadero sistema ni cuenta con la capacidad de articulación nacional y territorial que le compete de acuerdo a lo establecido en el Decreto 895 de 2017. En su momento, este subtema fue calificado por la ST en el respectivo informe como *iniciado con avances, retrasos y en correspondencia parcial con el AF*.

Los *avances* se evidencian en que durante 2023 la IAN del SISEP sesionó una sola vez, se reactivaron instrumentos normativos y se establecieron compromisos que incluyeron aspectos relevantes para los enfoques de género y étnico. La Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, presentada en septiembre de ese año, incluyó un enfoque feminista que atendía las propuestas compartidas por la Comisión Temática de Género de la CNGS, asunto valorado positivamente por la Instancia Especial de Mujeres (2023). Por otro lado, la reactivación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones Sociales en los Territorios (Decreto 660 de 2017) y el compromiso asumido por el Gobierno Nacional en razón del “Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico”, suscrito en noviembre, constituyeron eventos importantes de cara al fortalecimiento de mecanismos propios de seguridad y protección de los pueblos étnicos, especialmente las guardias indígenas y cimarronas.

Con *retrasos*, ya que no se han conformado ni el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo ni la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Desempeño del SISEP. Esto, además de dificultar la evaluación del funcionamiento de los esfuerzos en materia de protección, ha impedido una valoración concreta de las afectaciones de las que son objeto los firmantes, defensores y defensoras de derechos humanos; así como de los impactos diferenciados que sufren mujeres y población

---

<sup>6</sup> Esta comisión se establece en relación con el numeral 3.4.3 del AF y se desarrolla por medio del Decreto 154 de 2017.

<sup>7</sup> El Comité se establece en relación con los numerales 2.1.2.2 y 3.4.7.2. del AF y se conformó al interior de la Fiscalía General de la Nación, mediante la Resolución 1-017 de 2022.

Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) en cumplimiento de las disposiciones del indicador B.E.21 del Plan Marco de Implementación del AF (PMI).

En *correspondencia parcial* debido a que el funcionamiento desigual de los componentes del SISEP evidencia que, en efecto, no es un espacio de articulación y coordinación como lo definió el AF y los desarrollos normativos posteriores. Esto ha tenido consecuencias negativas para la transversalización de los enfoques de género y étnico, pues el funcionamiento fragmentado del Sistema impide que las diferentes medidas de prevención, protección, reacción e investigación se incorporen de manera integral.

El hecho de que el SISEP no haya logrado consolidarse como un espacio de articulación interinstitucional, además de las consecuencias previamente mencionadas, ha perpetuado la dispersión normativa e institucional de los programas, políticas, planes y acciones diseñados para garantizar la vida e integridad física de quienes realizan actividades políticas. Sobre este asunto han llamado la atención los análisis de esta ST (STCIV, 2024), organismos internacionales (Amnistía Internacional, 2023) y agencias del Estado (Alerta Temprana 019-23; CONPES 4063).

## 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos

34

La labor de verificación desarrollada por esta ST ha permitido identificar dos problemas de fondo que impiden que el SISEP tenga la capacidad suficiente para mitigar la dispersión normativa, transversalizar los enfoques de género y étnico y brindar garantías de seguridad efectivas y diferenciadas para el adecuado ejercicio de la política.

### 2.1. Falta de liderazgo de la figura presidencial en la Instancia de Alto Nivel (IAN)

El primer problema identificado se relaciona con que la figura del(a) delegado(a) presidencial de la IAN del SISEP ha enfrentado dificultades para convocar a las instituciones que la conforman. Durante los últimos tres gobiernos, los presidentes respectivos delegaron la responsabilidad de impulsar la IAN a unidades funcionales del Poder Ejecutivo con roles destacados en áreas operativas, pero sin competencia para la toma de decisiones estratégicas o sin recursos humanos y financieros suficientes para garantizar el funcionamiento coordinado de todo el Sistema. Esta falta de liderazgo presidencial para convocar a los ministros de Interior, Justicia y

Defensa, entre otras entidades que forman la IAN (ver Anexo 1), se ha traducido principalmente en la ausencia de toma de decisiones de alto nivel que impulsen la efectiva implementación y articulación del Sistema.

La limitada operatividad del SISEP se evidenció en que la Instancia solo se sesionó en plenaria cuatro veces a lo largo de los siete años que ha estado vigente<sup>8</sup>; una frecuencia muy baja si se tiene en cuenta la grave situación del país en materia de riesgos frente a la actividad política y la responsabilidad que tiene la IAN en este aspecto. Dichas responsabilidades abarcan la interlocución directa con los sectores a los que debe proteger el SISEP<sup>9</sup>; la orientación estratégica de directrices generales que rigen todas las políticas del Estado para atender esta problemática<sup>10</sup>; y la coordinación interinstitucional entre los componentes del Sistema y las diferentes entidades nacionales y territoriales que tienen responsabilidades en esta materia<sup>11</sup>.

Bajo la administración de Juan Manuel Santos (2014-2018), el rol de delegado presidencial fue asumido por el consejero Presidencial para la Seguridad (Decreto 1197 de 2017), quien tenía la responsabilidad de apoyar directamente al presidente y vicepresidente en la formulación, coordinación y concertación con las entidades responsables en la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad nacional, ciudadana y ciberseguridad. Durante este gobierno, la IAN sesionó una sola vez, el 12 de febrero de 2018, y contó con un acto protocolario para la formalización de su funcionamiento, la presentación de la reglamentación y un plan de trabajo con actividades priorizadas para las elecciones de ese mismo año. Adicionalmente, en calidad de responsable de la ST del SISEP, el consejero presentó un plan de trabajo para el seguimiento, impulso y evaluación del SISEP (Consejería de Seguridad, 2018, p.34).

Durante la administración de Iván Duque (2018-2022), por medio del Decreto 2314 de 2018, se designó al Alto Comisionado para la Paz como delegado presidencial en la IAN y responsable de su Secretaría Técnica. Sin embargo, el funcionamiento de la IAN y del Sistema en general se vio desplazado por la decisión gubernamental de crear una instancia de coordinación con una naturaleza distinta a la contemplada dentro del AF, denominada Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Programa de Acción Oportuna (Decreto 2137 de 2018), cuya Secretaría Técnica también fue liderada por el Alto Comisionado. Dicha comisión relegó a un segundo plano el trabajo tanto de la IAN como de la CNGS, principales ejes articuladores del SISEP, y, en consecuencia, restringió la participación de los sectores de la sociedad civil contemplados en el marco del SISEP.

<sup>9</sup> Según los numerales 3 y 4 del artículo 7 del Decreto 895 de 2017.

<sup>10</sup> Según los numerales 5, 6, 8, 9 y 10 del artículo 7 del Decreto 895 de 2017.

<sup>11</sup> Según los numerales 4, 7, 11 y 12 del artículo 7 del Decreto 895 de 2017.

Entre 2019 y 2022, la IAN operó por medio de comités operativos que sumaron 18 sesiones ordinarias, las cuales no evidenciaron la participación de funcionarios de alto nivel por tratarse de temas de índole procedimental. En total, seis de las sesiones fueron del comité de implementación, cuatro del comité de adecuación normativa y ocho del comité de mujer y género (Procuraduría General de la Nación, 2023). Además de estas sesiones, el Gobierno de turno reportó la participación de la Instancia en 22 reuniones más dentro de otros espacios de coordinación como Puestos de Mando Unificados y Consejos de Seguridad (Dapre, 2022). No obstante, el reporte refiere a la asistencia de la figura del Alto Comisionado para la Paz en calidad de delegado presidencial en estas instancias, sin que esto necesariamente representara avances en las labores de coordinación de la IAN. En efecto, para este periodo la ST no encontró evidencias que soportaran avances sustantivos en asuntos críticos como la aprobación del reglamento interno de la IAN, lo cual es fundamental ya que define sus funciones, la frecuencia de las sesiones y la forma como se debe garantizar la asistencia de los tomadores de decisiones pertinentes en pro de articular los componentes del sistema.

El Gobierno actual, por medio del Decreto 158 del 6 de febrero de 2023, estableció como delegada presidencial a la Dirección de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), dependencia que está adscrita a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Según las funciones establecidas en el artículo 24 del Decreto 2647 de 2022, la Unidad tiene la responsabilidad de asesorar al Alto Comisionado para la Paz en la formulación y desarrollo de todas las políticas y acciones relacionadas con el cumplimiento del AF. A su vez, es el Alto Comisionado para la Paz quien asesora al presidente de la República en todo lo que concierne a la política general de paz que, en este caso, corresponde a la apuesta de Paz Total.

Con el impulso de esta Unidad, la IAN ha sesionado en una ocasión para su reactivación, pero sin la asistencia de los responsables de alto nivel establecidos en el Decreto 895 de 2017; en su reemplazo, se contó con la presencia de delegados de las carteras correspondientes (UIAP, 2023). La UIAP informó a esta ST que recientemente se elaboró un borrador de reglamento de la IAN, el cual se encuentra en etapa de revisión y ajuste por parte de las demás entidades que conforman la Instancia. Este borrador, entre otras cosas, establece la periodicidad con la que debe sesionar la Instancia y los deberes de los convocados, según las disposiciones del Decreto 895 de 2017. La expectativa es que una vez se avance con su aprobación, se convoque una sesión más sustantiva de la IAN con presencia del presidente de la República y las cabezas de las demás entidades responsables. Esto con el fin de reposicionar el espacio dispuesto por la Instancia y tomar decisiones de fondo respecto al funcionamiento del SISEP.

## 2.2. Déficit histórico de capacidades estatales y nuevos desafíos institucionales

El segundo problema que ha limitado el funcionamiento articulado y efectivo del SISEP surge de la combinación de dos elementos: (i) la incapacidad de revertir los legados negativos que han tenido más de cincuenta años de guerra, los cuales han configurado una debilidad crónica del Estado, especialmente en aquellas regiones donde se materializan con mayor proporción los riesgos asociados a la actividad política y que, a su vez, concentran la mayor cantidad de población étnica del país<sup>12</sup>; y, (ii) el esfuerzo institucional adicional que ha implicado para el Estado colombiano cumplir con las responsabilidades en garantías de seguridad dispuestas en el AF por medio del SISEP, cuyas instancias, comisiones, programas y políticas se han implementado a ritmos desiguales.

Como resultado se ha configurado un escenario en el que el Estado ha visto sobrepasada su capacidad para dar una respuesta coordinada e integral a las crecientes demandas de protección de poblaciones específicas. Situación que fue confirmada por la Corte Constitucional al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por la violación de los derechos fundamentales de los firmantes de paz a comienzos de 2022<sup>13</sup> y, en 2023, de liderazgos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos<sup>14</sup>.

La combinación de este histórico déficit de capacidades estatales y los nuevos desafíos institucionales derivados del AF se manifiestan de forma diferenciada en tres dinámicas institucionales que han limitado el funcionamiento y la articulación de los diferentes componentes del SISEP.

La primera se relaciona con la expansión desordenada y problemática de agencias estatales, tal como lo ilustra el caso de la Unidad Nacional de Protección (UNP) frente a un creciente número de solicitudes de protección individual y colectiva (ver Anexo 3). Este aumento en la demanda de protección ha ocasionado un crecimiento problemático de esta Unidad, ya que la planta de personal y los vehículos blindados se subcontratan a empresas privadas que han monopolizado esta intermediación. Según el actual director de la UNP, el 90% de los funcionarios y el

---

<sup>12</sup> Según Espinosa y García (2014), la distribución territorial de esta debilidad estatal corresponde a una aglomeración indicativa de que no se habla de un fenómeno aleatorio en el espacio. Se concentra en 229 municipios que, según sus cálculos, muestran la inexistencia de un Estado suficientemente robusto para responder a las necesidades de seguridad y justicia de un 14% de colombianos ubicados en el 62% del territorio nacional. Con la particularidad de que esta debilidad institucional suele ser más crítica en regiones donde habitan poblaciones étnicas.

<sup>13</sup> La Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por la vulneración sistemática de derechos fundamentales de firmantes, a través de la sentencia SU020 de 2022.

<sup>14</sup> La Corte Constitucional, mediante la sentencia SU546 de 2023, declaró el estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales a la población líder/defensora de derechos humanos y la capacidad institucional y presupuestal para garantizar la protección de esos derechos.

98% de los vehículos se han tercerizado, lo cual ha generado una serie de problemas con los proveedores de servicios, sumados a los que ya, dentro de su funcionamiento, maneja la Unidad en cuestión de corrupción, mafias y sindicatos que en repetidas ocasiones han puesto en jaque su funcionamiento (El Espectador, 2024).

Esta ST reconoce los avances que ha presentado el Gobierno actual en busca de resolver estas problemáticas. El presupuesto de la entidad se incrementó en 2023 y 2024, respecto al de los años anteriores<sup>15</sup>. Y el director de la Unidad anunció que uno de sus principales objetivos a 2026 es la formalización del personal y la consecución de recursos logísticos propios con miras a romper con el monopolio de las empresas contratistas (El Espectador, 2024). Aunque positivos y alentadores, estos avances y anuncios no necesariamente se van a materializar en el corto plazo. Como la misma UNP lo anticipa en su Plan Estratégico Institucional (2023-2026), se prevé un aumento en la demanda de medidas de protección que implica mayores esfuerzos financieros, logísticos y administrativos; además, el deterioro de las condiciones de seguridad exige una mayor articulación con otras entidades del Estado y con gobiernos locales para consolidar una oferta de protección integral en condiciones de difícil acceso<sup>16</sup>.

La segunda dinámica refiere al rezago institucional para garantizar el acceso a justicia y verdad frente al aumento de asesinatos de liderazgos sociales y firmantes de paz, lo cual ha configurado un ambiente de impunidad generalizada. Este es el caso de la Fiscalía General de la Nación (FGN), responsable de la investigación y de llevar a los presuntos responsables materiales e intelectuales ante la justicia; y también del sistema judicial, al que le corresponde condenar, o no, a los presuntos responsables a partir de las pruebas que presente la Fiscalía.

La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía (UEI), creada mediante el Decreto 898 de 2017, estableció cuatro criterios para delimitar su competencia: primero, que atenten contra el AF y la construcción de paz; segundo, que se dirijan contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos o personas vinculadas con la implementación de la AF; tercero, que el autor tenga vínculos con alguna estructura criminal; y, por último, que los hechos hayan ocurrido tras la firma del AF (Fiscalía General de la Nación, 2020). Aunado a lo anterior, la FGN redefinió los lineamientos para el desarrollo de las investigaciones y judicialización de delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, cuya más reciente actualización tuvo lugar en 2023<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> De acuerdo con las resoluciones 0001 de 2021, 2023 y 2024 y la Resolución 0003 de 2022, la UNP experimentó un aumento en su presupuesto que pasó de 1 billón en 2021 y 1,3 billones en 2022 a 1,8 billones en 2023 y 2,3 billones en 2024.

<sup>16</sup> Dificultades especialmente críticas en regiones PDET en las que, según cálculos de 2017, el 77,5% de la red vial de sus municipios se encuentra en mal estado (DNP, 2017).

<sup>17</sup> La Directiva 0002 de 2017 delimitó los lineamientos para la investigación de delitos cometidos contra defensores de derechos humanos. Estos lineamientos se actualizaron con la Directiva 0008 de 2023.

No obstante, a casi siete años de la creación de la UEI, el desempeño tanto de la Fiscalía como de la misma Unidad han sido cuestionados por los pocos avances de sus investigaciones y el uso impreciso de la categoría de “esclarecimiento” que emplea la Fiscalía en sus reportes<sup>18</sup>. Estos avances revelan que un 86% y un 87% de las investigaciones de asesinatos de liderazgos sociales y firmantes de paz, respectivamente, no cuentan con condenas (ST, 2024). Situación que resulta más preocupante si se tiene en cuenta que el universo de casos investigados es considerablemente menor a los casos reportados por otras organizaciones, como lo revela una investigación de la Comisión Colombiana de Juristas (2024)<sup>19</sup>.

Las causas de este bajo desempeño son múltiples, sin embargo, dos factores llaman especialmente la atención de la ST. El primer factor se refiere al limitado despliegue territorial de la UEI, que a 2023 contaba únicamente con 85 funcionarios, entre fiscales, analistas e investigadores. Este personal resulta insuficiente dada la amplitud de su tarea; adicional a que, según la vicefiscal, la Unidad no ha recibido asignación presupuestal adicional para su funcionamiento (JEP, 2023) Esto ha llevado a que la UEI, en lugar de operar de manera autónoma, actúe como respaldo para los fiscales locales y, en la práctica, la Unidad se vea obligada a trabajar a nivel local a través de las seccionales de la Fiscalía, cuyo personal no siempre está familiarizado con las metodologías y directrices investigativas necesarias para los casos correspondientes. En una audiencia ante la JEP en septiembre de 2023, la Fiscalía indicó que aún se estaban llevando a cabo capacitaciones regionales para que los fiscales comprendieran cómo abordar de manera integral estos casos (JEP, 2023). Y esta nueva responsabilidad se ha sumado a la alta carga que ya tienen los fiscales locales. De acuerdo a un estudio publicado recientemente, los y las fiscales entrevistados en ciudades del pacífico colombiano mencionaron cargas de trabajo que iban de los 700 a los 1.500 casos por cada fiscal (Durán et al., 2024).

El segundo factor es la debilidad crónica del sistema de justicia ordinario que, finalmente, es el responsable de resolver judicialmente los casos que la FGN presenta. Esta debilidad se expresa en la dimensión más básica: la presencia territorial de jueces, fiscales e investigadores de policía judicial. Al compararse con el promedio de los países miembros de la OCDE de 65 jueces por cada 100.000 habitantes, Colombia reporta una tasa nacional que apenas alcanza los 11 jueces y llega a 7 jueces por la misma cifra poblacional en las subregiones PDET (No enreden la Paz,

<sup>18</sup> La categoría “esclarecimiento” que usa la FGN da lugar a malentendidos en materia de lucha contra la impunidad, pues abarca cualquier tipo de decisión judicial: desde la apertura de indagaciones hasta las sentencias condenatorias.

<sup>19</sup> Del 1 de enero de 2016 al 30 de diciembre de 2022, la Base de Datos sobre Violencia Sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas registró un total de 1452 violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. De estos 1452 casos, la Fiscalía solo reportó información de 862, lo que equivale solo al 59% de ellos.

2022)<sup>20</sup>. A esta situación se suma el hecho de que el 80% de los territorios priorizados por el AF no cuentan con investigadores de policía judicial y en el 35% de las subregiones PDET no hay fiscales (Ortiz Fonnegra, 2020).

Finalmente, la tercera dinámica se refiere a la histórica debilidad de las instituciones estatales y las dificultades que esto representa para que el Estado Nacional se articule efectivamente con las dinámicas territoriales. Esta debilidad impacta negativamente la posibilidad de que las administraciones locales y nacional respondan oportunamente a las alertas tempranas que expide la Defensoría del Pueblo. Según información proporcionada por la misma Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana 019-23, solo Bogotá y Medellín respondieron a las solicitudes que en alertas pasadas esta entidad le había hecho a alcaldes y gobernadores sobre la necesidad de estructurar planes y acciones para mitigar los riesgos advertidos.

Más que un asunto de desinterés, la baja tasa de respuesta se explica por la debilidad institucional mencionada que suele ser incluso más crítica en las subregiones PDET. Esta debilidad refleja un problema más general derivado de un modelo de descentralización que ha delegado a las entidades territoriales una serie de competencias adicionales, incluidas las correspondientes en materia de protección y seguridad<sup>21</sup>, sin que tengan capacidad de gestionar sus propios recursos para cumplirlas efectivamente lo que desemboca en una alta dependencia de las transferencias del Estado Nacional que llegan al territorio con destinaciones específicas<sup>22</sup>. Esta es la realidad del 87,9% de los municipios del país clasificados en categoría 6 (Delgado Ruiz et al., 2020), los cuales no tienen la capacidad de generar sus propios recursos ni recibir los suficientes de la nación, por ende, no disponen de los medios necesarios para responder a una heterogeneidad de demandas sociales, en especial cuando se trata de asuntos urgentes relativos a temas de seguridad y protección.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la información de este informe, al interior de las subregiones PDET hay variaciones importantes que revelan territorios mucho más críticos que otros. Es el caso de las subregiones de Sur de Córdoba (2,6 jueces por 100.000 habitantes), Pacífico y Frontera Nariñense (con 3,6 jueces por 100.000 habitantes) y el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (con 4,1 jueces por 100.000 habitantes).

<sup>21</sup> Estas competencias están definidas en el artículo 91, numeral b, de la Ley 1551 de 2012. Así mismo el Decreto 2252 de 2017 en su capítulo 6 establece que los alcaldes y gobernadores son los primeros respondientes en la detección de riesgos para liderazgos sociales, defensoras y defensores de derechos humanos.

<sup>22</sup> Actualmente, el presupuesto de las entidades territoriales en Colombia depende de: *ingresos corrientes*, derivados principalmente de una estructura tributaria poco diversificada y efectiva a nivel territorial (los impuestos predial, de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina); y *recursos de capital* que provienen fundamentalmente de regalías y transferencias de la nación que, en este último caso, por ley tienen una destinación específica para educación (58.5%), salud (24.5%) y otros propósitos generales (17%). En el caso particular de los asuntos concernientes a seguridad y convivencia se dispone de un Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), administrado por el Ministerio del Interior, al cual las entidades territoriales presentan proyectos de inversión por medio de un complejo proceso que deja en desventaja a las regiones más apartadas del país. También se dispone de Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), que son administrados por las gobernaciones y alcaldes y fueron creados con recursos propios que, en la práctica, terminan destinándose a gastos en elementos de dotación básica de la fuerza pública, en especial de la Policía Nacional.

### 3. Oportunidades de mejora

El SISEP, y más específicamente la Instancia de Alto Nivel, son espacios dispuestos para resolver los problemas de dispersión normativa e institucional, los cuales han sido recurrentemente señalados como uno de los principales desafíos en materia de protección y garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

En ese sentido, para avanzar en esto es necesario, por un lado, elevar el perfil político y fortalecer el rol de articulación y coordinación que le corresponde a la IAN del SISEP, según lo dispuesto en el Decreto 895 de 2017; y, por otro lado reconocer que, en tanto el Sistema opera en un contexto institucional más amplio en el que se requiere lidiar con problemas históricos de debilidad estatal, su implementación necesita ir acompañada de una estrategia orientada a construir y potenciar las capacidades estatales con miras a la articulación y materialización territorial de sus diferentes programas y políticas de protección y seguridad.

Para tales efectos, esta ST observa las siguientes oportunidades de mejora que considera viables para su ejecución a corto y mediano plazo. En particular:

En materia de fortalecimiento del rol de articulación y coordinación correspondiente al SISEP, resulta necesario:

- Dinamizar el funcionamiento de la IAN garantizando que sesione con una mayor frecuencia y asegure la participación directa tanto del presidente de la República como de las autoridades máximas de otras entidades convocadas. Esto con el fin de que sea un espacio que facilite la toma de decisiones en asuntos vitales para el adecuado funcionamiento del SISEP en su conjunto, se disponga de los recursos necesarios para su funcionamiento y se brinden orientaciones claras para la transversalización de los enfoques de género y étnico en los diferentes componentes, programas y planes incluidos en el Sistema.
- Disponer de un mayor recurso humano y tecnológico para que la Unidad de Implementación pueda desarrollar con mayor celeridad las múltiples actividades que demanda la Secretaría Técnica del SISEP. La magnitud de la responsabilidad que recae en la Unidad amerita que se materialice la promesa de la creación de una nueva Alta Consejería que le permita tener recursos propios, una planta de personal más amplia y mayor autonomía para la toma de decisiones.
- Mejorar la transparencia en el funcionamiento del SISEP con el fin de facilitar el monitoreo ciudadano en torno al progreso y los desafíos de los diferentes programas, políticas e instancias que integran dicho Sistema. Resulta

urgente configurar el Comité de Evaluación y Seguimiento del SISEP, junto a su correspondiente Sistema de Planeación, Información y Monitoreo para la publicación de los informes anuales correspondientes a las afectaciones de las que son objeto defensores y defensoras de derechos humanos y los impactos diferenciados que sufren las mujeres y los pueblos étnicos. Lo anterior, podría ir acompañado de un sistema de información global de fácil acceso para la ciudadanía, donde se presenten tanto los diferentes avances de cada una de las entidades que participan en este sistema, como la situación actual de riesgos y violencia en contra de quienes ejercen actividades políticas.

En materia de construcción de capacidades estatales para la implementación de lo dispuesto en materia de protección y garantías para el ejercicio de la política, la ST encuentra conveniente:

- Fortalecer a nivel local el sistema de justicia y seguridad, articulándolo con las capacidades comunitarias y sociales existentes en las regiones más afectadas por el conflicto armado, con su respectivo enfoque de género y étnico. Si bien se trata de un objetivo a mediano y largo plazo, los siguientes aprendizajes y oportunidades pueden facilitar la activación de medidas a corto plazo.
  - Aprendizajes: se cuenta con experiencias piloto que han arrojado resultados interesantes, pero que no han tenido mayor alcance por no contar con la inversión necesaria para su escalabilidad. Algunos ejemplos de estas experiencias fueron los Modelos de Justicia Local y Rural que buscaron responder a las necesidades jurídicas diferenciadas en los territorios más apartados del país y el programa Comunpaz que articuló a las juntas de acción comunal con los servicios de policía comunitaria en territorios anteriormente ocupados por las Farc-EP<sup>23</sup>.
  - Oportunidades: el proyecto de Reforma a la Justicia que actualmente prepara el Gobierno Nacional; la iniciativa que el Ministerio de Justicia anunció radicaría en el Congreso el próximo 20 de julio para articular

---

<sup>23</sup> En el caso de Comunpaz se cuenta con una evaluación técnica que arrojó resultados alentadores: mejoró la calidad de la resolución de los conflictos a nivel local; aumentó la confianza en algunas instituciones estatales; fortaleció la coordinación entre las juntas de acción comunal y las autoridades y redujo la dependencia de las personas frente a las ofertas de regulación de los grupos armados ilegales (Blair et al., 2022). Para los Modelos de Justicia Local y Rural no existe un estudio similar, pese a que eran una propuesta innovadora y potencialmente articulable con las iniciativas del pilar 8 de los PDET; sin embargo, no se pudo materializar por la disminución de los recursos que el Gobierno discrecionalmente decidió (Ortiz Fonnegra, 2020).

las justicias ordinaria e indígena; las alianzas público-populares y el Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); y los mecanismos como las obras por impuestos, ofrecen posibilidades para incluir estos cambios y financiar en el corto plazo proyectos de fortalecimiento del sector justicia y seguridad.

- Explorar alternativas institucionales para que las diferentes entidades del Estado, encargadas de proteger a personas en alto riesgo por su ejercicio político, asuman progresivamente las funciones que hoy corresponden a la UNP que actualmente cubre un total de 6439 personas por medio de mecanismos de protección individual (ACNUDH, 2024) y aproximadamente 300.000 personas por medio de mecanismos de protección colectiva (El Espectador, 2024). Aun cuando el Gobierno y el actual director realizan esfuerzos importantes para resolver los problemas internos de la Unidad, resulta insostenible conservar un modelo que terceriza la función básica del Estado moderno como es la protección. En este sentido, es crucial acelerar la implementación de otras medidas preventivas, cuya efectividad contribuiría a disminuir las solicitudes de protección individual y colectiva que recibe la UNP y que no ha podido abordar adecuadamente, debido a las dificultades que se señalaron previamente.
- Mitigar el ambiente generalizado de impunidad que pesa sobre las investigaciones y sanciones judiciales en los casos de asesinatos de liderazgos sociales y firmantes de paz. Además de las medidas de fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad a nivel territorial, se podrán imaginar mejores incentivos de carrera para que exista una mayor presencia de fiscales, jueces y funcionarios de policía judicial en las regiones más afectadas por este tipo de crímenes. A su vez, la nueva directora de la FGN representa una oportunidad para explorar este tipo de alternativas y articular a la IAN con el Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política.

## Bibliografía

- ACNUDH. (2024). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del secretario general. <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Informe-Anual-Advance-Espanol-2023.pdf>
- Amnistía Internacional. (2023). Esperanza bajo riesgo: La falta de un espacio seguro para defender derechos humanos en Colombia continúa. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/7248/2023/es/>
- Blair, Robert; Moscoso-Rojas, Manuel; Vargas Castillo, Andrés y Weintraub, Michael. (2022). Preventing Rebel Resurgence after Civil War: A Field Experiment in Security and Justice Provision in Rural Colombia. *American Political Science Review*, 116(4), 1258–1277. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000284>
- Cárdenas Pinzón, Johana; Delgado Ruiz, Siervo y Fuentes López, Héctor. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>
- Comisión Colombiana de Juristas. (2024). Patrones de impunidad: un análisis sobre la determinación de la responsabilidad penal y el esclarecimiento en los casos de homicidios y desapariciones de personas defensoras de derechos humanos desde el año 2016 al 2022. [https://www.coljuristas.org/centro\\_de\\_documentacion/documento.php?id\\_doc=670](https://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=670)
- Consejería de Seguridad. (2018). Garantías de Seguridad: Un año de Implementación. [https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/informe\\_garantias\\_seguridad.pdf](https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/informe_garantias_seguridad.pdf)
- Dapre. (2022). Informe al Congreso Dapre 2022. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/INFORME%202022%20DAPRE.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). Caracterización: Territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>
- Durán, Juanita; Suescún, Cecilia y Weintraub, Michael. (2024). Violencia basada en género en el Pacífico (*Documento Temático #45*). CESED.
- Espinosa, José y García, Mauricio. (2014). *El derecho al estado los efectos del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2020). Informe de rendición de cuentas 2018-2019. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-gestio%CC%81n-FGN-2018-2019.pdf>
- Instancia Especial de Mujeres. (2023). Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios.

- JEP. (2023, 20 de septiembre). Audiencia de seguimiento a las medidas cautelares de protección a comparecientes forzosos [material audiovisual]. *JEP Colombia*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=T3U-A7IZWPc>
- Ortiz Fonnegra, María Isabel. (2020, 8 de septiembre). En medio de violencia, estrategia clave de justicia está desfinanciada. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/estrategia-de-justicia-territorial-importante-para-atender-conflictos-esta-desfinanciada-536759>
- Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2023). Quinto informe al congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>
- STCIV. (2024). Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá. *Cinep/PPP*; CERAC.
- Unidad de Implementación. (2023, 22 de septiembre). Sesiona la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política– SISEP. Unidad para Unidad De Implementación del Acuerdo de Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/sesiona-la-instancia-de-alto-nivel-del-sistema-integral-de-seguridad-para-el-ejercicio-de-la-politica-sisep/22/>
- Varela Rico, María (Coord.). (2022). No Enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz Julio 2022. *Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano BAAP*. <https://bapp.com.co/documento/no-enreden-la-paz-balance-multipartidista-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-a-julio-2022/>

# SISEP Decreto 895 de 2017



## SISTEMAS

### Sistema de Prevención y Alerta Rápida

Decreto 2124 de 2017



## PROGRAMAS

**Programa Integral de Protección para organizaciones declaradas en Sin oposición**  
**Sin implementar**

**Programa Integral de Seguridad para las Comunidades en sus Territorios**  
**Decreto 660 de 2018**

**Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección**  
**Decreto 299 de 2017**



### \*Conformación



Asistentes



Asistirán como invitados



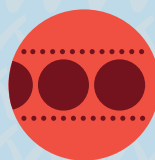
Invitados permanentes, con voz y sin derecho a voto



Invitados permanentes



El **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)**, en el marco de un enfoque de seguridad humana, tiene el propósito de brindar garantías, **prevenir** la **estigmatización** y **persecución** mediante el diseño, seguimiento y coordinación intersectorial de medidas de prevención, protección y seguridad.



## INSTANCIAS

**Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades**

**Decreto 2078 de 2017**

Dinamización

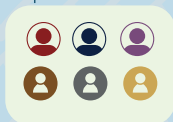
**CERREM-Colectivo**

Precedido por



Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior

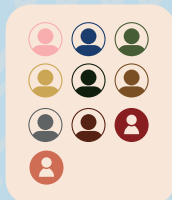
\*Conformación



**Instancia de Alto Nivel**

**Decreto 895 de 2017**

\*Conformación



**CNGS**

**Decreto 299 de 2017**

\*Conformación



**Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño**

**Sin implementar**

Promulgación

**Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales**

Conforma



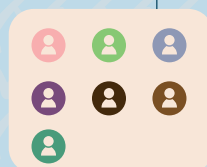
**Plan de Acción de la Política**

**Coordinación**

**Comité de Impulso a las Investigaciones**

**Resolución Interna de la Fiscalía 1-017 de 2022**

\*Conformación



**Secretaría Técnica**



**Decreto 1197 de 2017**

Delegó al Consejero Presidencial de Seguridad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

**Decreto 2314 de 2018**

Delegó al Alto Comisionado para la Paz.

**Decreto 158 de 2022**

Delega a la directora Unidad de Impementación del Acuerdo de Paz de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

**Sistema de Planeación, Evaluación y Monitoreo**

**Sin implementar**

Serán invitados, sin detrimento de la autonomía en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

# Tabla de convenciones

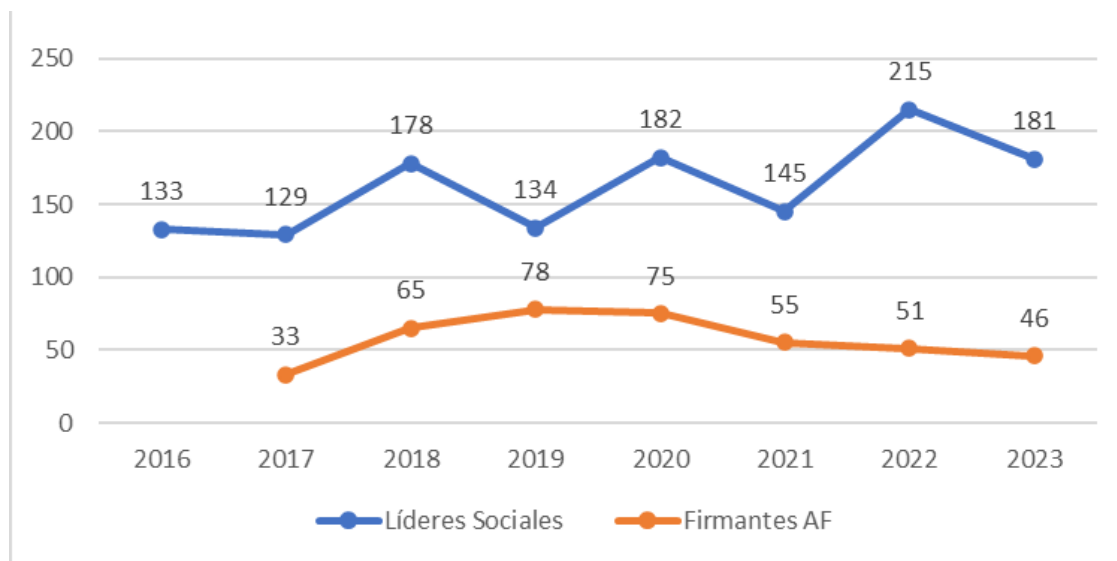
SISTEMAS

| SISEP                                                                                                                                                  | COMPOSICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comisión Intersectorial para la Respuesta a las Alertas Tempranas (CIPRAT)                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministro del Interior o su delegado/a</li><li>Ministro de Defensa Nacional o su delegado(a)</li><li>Director de la UNP o su delegado/a</li><li>Comandante General de las FF AA o su delegada(o)</li><li>Director PONAL o su delegado(a)</li><li>La Directora de la UARIV o su delegado/a</li></ul> <b>Asistirán como invitados:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Alta(o) Consejero Presidencial para el Posconflicto o su delegad(a)</li></ul>                                                                                                             | <b>Serán invitados sin detrimento de la autonomía en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>CPDDHH o su delegado(a)</li><li>Defensor(a) del Pueblo o su delegado</li><li>Procurador General de la Nación o su delegado</li><li>Fiscal General de la Nación o su delegado(a)</li></ul>                                                |
| Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia.                           | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministro del Interior, o su delegado.</li><li>Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado.</li><li>Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado.</li><li>Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.</li><li>Alto Comisionado para la Paz, o su delegado.</li><li>Director General de la PONAL, o su delegado.</li><li>Una representante del Proceso de Mujeres de Garantías.</li><li>Una representante de la Alta Instancia Especial para el Seguimiento del enfoque de Género y Garantía de los Derechos de las Mujeres.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Dos representantes de la población objeto de este Programa.</li><li>Un delegado del CNPRC, elegido por el Comité dentro de los actores sociales allí representados.</li></ul> <b>Invitados permanentes, con voz y sin derecho a voto:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>PGN</li><li>Defensoría del Pueblo</li><li>FGN</li></ul>                      |
| Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales. | <ul style="list-style-type: none"><li>Ministro del Interior o su delegado</li><li>El Ministro de Defensa Nacional o su delegado</li><li>Director PONAL o su delegado</li><li>Comandante General de las FF AA o su delegado</li><li>CPDDHH o su delegado</li><li>Consejero Presidencial de Seguridad o su delegado</li><li>Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto o su delegado</li><li>Director de la UNP</li></ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>Director de la UARIV o su delegado</li><li>Dos delegados de la población objeto de este Programa</li><li>Un delegado del CNPRC elegido por el Comité</li></ul> <b>Invitados permanentes con voz y sin derecho a voto:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>PGN</li><li>Defensoría del Pueblo</li><li>FGN</li></ul>                                      |
| Mesa Técnica de Seguridad y Protección                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Delegado Presidencial en la IAN del SISEP</li><li>El Director de la UNP</li><li>El Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP quien ejercerá como Secretario de la Mesa Técnica</li><li>Director de DDHH del Ministerio del Interior</li><li>Un delegado del Presidente de la República</li></ul>                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>Cinco delegados de COMUNES</li></ul> <b>Invitado permanente</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Representante de la ACNUDH en Colombia</li></ul> Así mismo podrán participar como invitados con derecho a voz las personas o entidades que los miembros de la Mesa Técnica consideren                                                                  |
| CERREM-Colectivo                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>Director de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior</li><li>CPDDHH o quien haga sus veces o su delegado</li><li>Directora de la UARIV o su delegado</li><li>Directora de Protección y Servicios Especiales de la PONAL o su delegado</li><li>Coordinador del Oficina de DDHH de la Inspección General de la PONAL o su delegado</li></ul> <b>Invitados permanentes:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Procurador General de la Nación o su delegado</li></ul>                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>Defensor del Pueblo o su delegado</li><li>Fiscal General de la Nación o su delegado</li><li>ACNUDH o su delegado</li><li>ACNUR o su delegado cuando se trate de casos de población desplazada</li><li>Un delegado de la comunidad o grupo objeto del programa de protección colectiva quien estará presente exclusivamente en el análisis del caso</li></ul> |
| Instancia de Alto Nivel                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>Presidente de la República y/o su delegado</li><li>Ministro del Interior</li><li>Ministro de Defensa Nacional</li><li>Ministro de Justicia y del Derecho</li><li>Comandante de las FFMM</li><li>Director PONAL</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"><li>CPDDHH</li><li>Director de la UNP</li><li>Comunes</li><li>El presidente de la república puede delegar a la (el) vicepresidente para presidir la IAN en su ausencia</li></ul>                                                                                                                                                                                 |
| CNGS                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>Presidente de la República, quien la presidirá</li><li>Ministro del Interior</li><li>Ministro de Defensa</li><li>Ministro de Justicia y del Derecho</li><li>Fiscal General de la Nación</li><li>Defensor del Pueblo</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>Procurador General de la Nación</li><li>Director de la UEI</li><li>Comandante General de las FFMM</li><li>Director General de la PONAL</li><li>Tres expertos reconocidos en la materia</li><li>Dos delegados de las Plataformas de DDHH</li></ul>                                                                                                            |
| Comité de Impulso a las Investigaciones                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>Vicefiscal General de la Nación</li><li>Delegado contra la Criminalidad Organizada</li><li>Delegado para la Seguridad Territorial</li><li>Director de la UEI</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>Director Políticas Públicas y Estrategia de la Fiscalía</li><li>Director de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada</li><li>Directora Especializada contra las Violaciones a los DDHH</li></ul>                                                                                                                                |

PROGRAMAS

INSTANCIAS

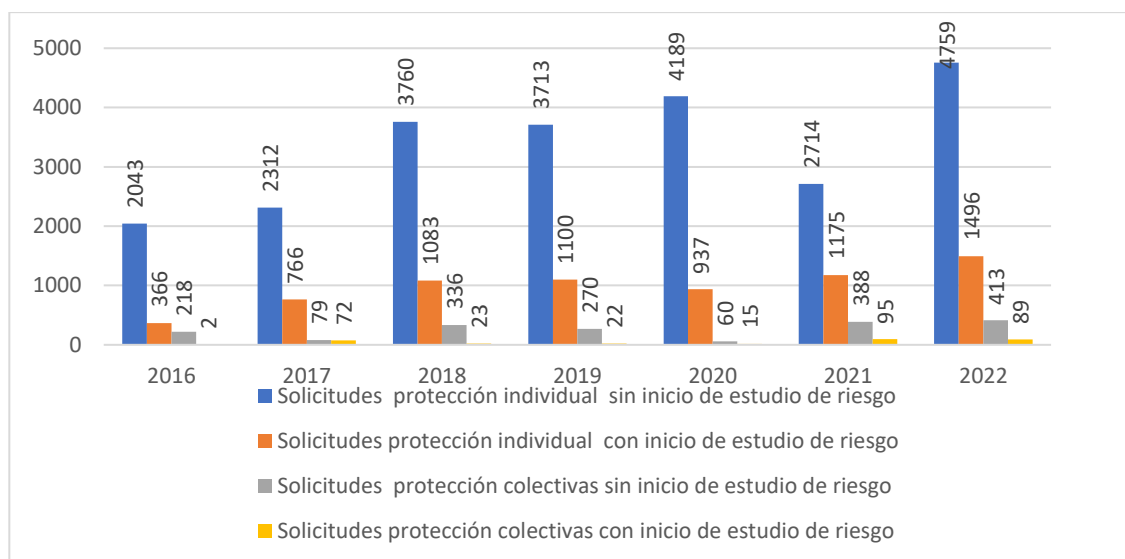
## Anexo 2. Asesinatos de líderes sociales y firmantes de paz (2016-2023)



Fuentes: Defensoría del Pueblo y CNR-Comunes.

## Anexo 3. Solicitudes de Protección UNP (2016-2022)

49



Fuente: Amnistía Internacional, 2023

# PUNTO 3

Fin del  
Conflicto

# 1. Introducción

El presente informe busca dar cuenta de las oportunidades de mejora y las disposiciones del A.F. para impulsar la implementación y la construcción de paz en Colombia. Para el punto sobre Fin del Conflicto del A.F la ST analizó las oportunidades de mejora señaladas en los informes anteriormente publicados en los cuatro temas que comprende el Punto 3: Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas; Reincorporación socioeconómica; Garantías de Seguridad; y Bienes de las FARC, para determinar si dichas oportunidades han tenido un desarrollo en términos de la implementación del A.F.

## 2. Análisis temático

### 2.1. Tema 1: Reincorporación socioeconómica

#### 2.1.1. Análisis

La Jurisdicción Especial para la Paz -JEP- informó que ha “depurado la información sobre 14.099 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– como firmantes del Acuerdo y hemos determinado que 12.105 [85,8%] se encuentran en proceso de reincorporación” (JEP, 2024); la ARN registra la misma cantidad de personas acreditadas por la OACP y a 12.101 en proceso de reincorporación, cifra similar a la dada por la JEP. Estos datos definen el universo de población que es sujeto de los programas de reincorporación del Punto 3 del A.F.

La sostenibilidad a mediano y largo plazo de los proyectos productivos de los excombatientes en proceso de reincorporación es el mayor reto para la reincorporación socioeconómica. En su decimotercer informe de verificación, la ST señaló la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de las cooperativas ECOMUN en asuntos socio-empresariales, financieros, administrativos y de comercialización, ya sea mediante proyectos de cooperación internacional o con programas de fortalecimiento promovidos por las instituciones nacionales encargadas del proceso de reincorporación (ST, 2024).

Desde su segundo informe de verificación (2018a) la ST ha señalado que el acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos presenta retrasos. En este sentido, el proceso de reincorporación requiere hacer expeditos los procesos de compra de predios, así como la entrega de predios y bienes por medio de la ruta

de la Sociedad de Activos Especiales –SAE–. En ese mismo informe, la ST indicó que es relevante que el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– reconozca los nuevos asentamientos de personas en proceso de reincorporación por fuera de los AETCR y que se adopten medidas para el apoyo económico y seguimiento de los proyectos productivos desarrollados por excombatientes en dichos espacios (ST, 2018a; ST, 2020).

En cuanto al funcionamiento del CNR (A.F. 3.2.2.3), la ST señaló en su decimotercer informe que considera importante que el CNR publique información actualizada sobre el funcionamiento de las distintas mesas creadas en su interior, en especial las de comercialización para proyectos productivos, tierras y vivienda, con el objetivo de conocer la participación y concertación de los proyectos de política pública del componente FARC de dicha instancia. A nivel regional, la ST ha señalado desde su décimo informe (ST, 2021b) que es importante que las autoridades locales activen varios de los Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR– que no han sesionado desde 2022, para articular a los actores locales que tengan incidencia en la implementación del proceso de reincorporación.

La disposición 3.4.2 del A.F señala que las personas en condición de discapacidad deben ser tenidas en cuenta en el proceso de reincorporación; en este sentido, la ST registra, para este informe, como una oportunidad de mejora incluir a las víctimas y excombatientes en condición de discapacidad en programas de formación para el trabajo y de inclusión laboral, así como ampliar su participación en proyectos productivos y en espacios de formación académica. Por otro lado, la ST considera la importancia de disponer de indicadores actualizados que permitan hacer seguimiento a la atención a esta población en el programa Formación para el Trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en los esquemas de salud de los AETCR, en el programa CaPAZcidades, en los programas de educación Arando la Educación, Maestro itinerante y demás instituciones educativas con programas que tengan participación de población en condición de discapacidad.

Si bien el programa de apoyo a la seguridad alimentaria a las personas en proceso de reincorporación se ha prorrogado desde la firma del A.F, la ST destacó en su decimotercer informe como oportunidad de mejora la necesidad de hacer una evaluación en las variaciones en el nivel de bienestar que alcanzan los excombatientes y sus familias, con el fin de avanzar en la salida de dicho programa para quienes hayan logrado independencia en la generación de ingresos (ST, 2024), el cual es el objetivo planteado en el punto 3.2.2.7 del A.F. Por otro lado, para enero de 2024 el 95% de las personas acreditadas por la Oficina del Alto comisionado para la Paz han recibido la Asignación Única de Normalización (ARN, 2024); para este informe la ST señala que es importante definir mecanismos de graduación o salida cuando se hayan alcanzado las condiciones de sostenibilidad en la generación de ingresos de forma que se pueda dar por cumplida la disposición del punto

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

3.2.2.7 del A.F, el cual planteaba que “cada uno (a) de los hombres y mujeres hoy pertenecientes a las FARC-EP a partir de la terminación de las ZVTN y durante veinticuatro (24) meses, recibirán una renta básica mensual equivalente a 90% del SMMLV, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual que les genere ingresos”.

La disposición 3.2.2.7 del A.F incluye la implementación de planes o programas para la atención de derechos fundamentales para las personas en proceso de reincorporación. Desde su quinto informe (2019) la ST identifica como una oportunidad de mejora el reconocimiento jurídico, por parte del CNR, de las áreas de reincorporación fuera de los AETCR, para establecer la prestación de servicios básicos a todos los excombatientes en proceso de reincorporación. Además, la ST ha resaltado, desde 2021 (en su octavo informe), que “es clave que los proyectos de vivienda se amplíen y se ejecuten en los AETCR que tengan vocación de consolidación en el territorio” (ST, 2024, p. 141).

La ST señaló como una oportunidad de mejora en el decimotercer informe (ST, 2024), la posibilidad de hacer una revisión de los compromisos, programas e indicadores del Plan Marco de Implementación que ya fueron cumplidos, con el fin darlos por terminados o reestructurarlos en términos de los intereses y condiciones de vida de las personas en proceso de reincorporación, con base en una evaluación de resultados. Además, la ST considera que renovar los indicadores cumplidos hace posible que los compromisos y las disposiciones no se agoten en un solo evento “y así, demostrar que lo importante es el cumplimiento de acciones que lleven resultados concretos” y no meramente de disposiciones (ST, 2021a, p. 181).

## 2.2. Tema 2: Garantías de seguridad

### 2.2.1. Análisis

En concordancia con la disposición 3.4.3 del A.F, la ST resaltó, en su decimotercer informe, la importancia de que se apruebe el plan de acción de la Política de Dismantelamiento de Organizaciones Criminales, para poder impulsar la ejecución de la política aprobada en septiembre de 2023 (ST, 2024). Además, la ST señaló en ese mismo informe, que es indispensable que los costos de ejecución y los indicadores de la política incluidos en el plan de acción cuenten con recursos, asignaciones definidas, instituciones responsables, objetivos asociados, metas y evaluación, que permitan la implementación de la política y de los compromisos establecidos en el punto 3.4 del A.F. para la CNGS (ST, 2024).

En cuanto a la investigación de los crímenes contra excombatientes y líderes sociales por parte de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía –UEI–, la ST ha señalado, en su primer, segundo, quinto, sexto, séptimo, noveno y undécimo informe, la importancia de continuar con el esclarecimiento de los casos y la

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

judicialización de los responsables, en especial de los actores intelectuales; además de permitir mayor acceso a información detallada del curso de los casos (ST, 2018; ST, 2018a; ST, 2019; ST, 2019a; ST, 2020; ST, 2021a; ST, 2022). La ST identificó como una oportunidad de mejora en su noveno (2021a) y undécimo informe (ST, 2022) el aumento de la capacidad de la UEI a través del refuerzo del número de investigadores judiciales, fiscales y capacidades técnicas. La ST también consideró, en su undécimo informe que, para mejorar las condiciones de seguridad de los excombatientes y líderes sociales, es importante fortalecer las capacidades de la UEI en cuanto a los procesos de judicialización, asociación y desmantelamiento de organizaciones criminales, más allá de las investigaciones de los casos de homicidios, en particular en los lugares en donde operan grupos de crimen organizado (ST, 2022).

La violencia contra excombatientes, líderes sociales y defensores de Derechos Humanos persiste. Para garantizar la implementación del punto 3.4 del A.F, la ST ha reiterado desde su primer informe que es indispensable reforzar los esquemas de protección de los excombatientes y sus familias. Adicionalmente, la ST señaló en su noveno informe (ST, 2021a) la importancia de seguir con la especialización del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, para continuar generando los mecanismos necesarios para la atención inmediata de casos de violencia política y crímenes contra excombatientes.

La ST consideró en su decimotercer informe (ST, 2024) que para evitar la ocurrencia de hechos que afecten la seguridad en los AETCR y las NAR, la revisión continua de los planes de seguridad, el despliegue de la fuerza pública y los esquemas de protección colectivos e individuales por parte del Gobierno Nacional, puede servir para identificar falencias en su funcionamiento y plantear soluciones a los riesgos de seguridad. Además, es importante que se garantice la seguridad de los excombatientes que residen fuera de los AETCR, junto con el fortalecimiento de la perspectiva urbana de seguridad, para garantizar la protección de los excombatientes que viven en las ciudades. Esta garantía requiere, como ya lo señaló la ST en sus informes territorial, décimo y decimotercero (2022a, 2021b, 2024), una actualización de los planes y programas de protección a excombatientes con enfoque diferencial por la ubicación poblacional y sus características, actualización que podría adelantarse con los mecanismos participativos en el seno del Consejo Nacional de Reincorporación.

La ST señaló en su tercer, cuarto y decimotercer informe que la adopción de medidas preventivas por parte de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT– ante alertas tempranas puede reducir las falencias en la respuesta rápida y oportuna de las alertas para llevar a cabo una adopción más eficiente de acciones en materia de seguridad y prevención del riesgo

de violencia contra personas en proceso de reincorporación (ST, 2018b; ST, 2018c; ST, 2024).

## 2.3. Tema 3: Bienes de las FARC

### 2.3.1. Análisis

La ST ha señalado en su noveno y décimo informe (ST, 2021a; ST, 2021b) que, para que la Mesa de Bienes del CNR pueda continuar con el seguimiento al cumplimiento de las disposiciones del A.F., es importante que la SAE divulgue la información detallada, pública y periódica sobre los bienes inventariados y cómo se ha avanzado en su monetización. Además, en su decimotercer informe (2024), la ST indica que para que se pueda continuar con la reparación efectiva y oportuna a las víctimas, contemplada en la disposición 5.1.3.7 del A.F, es necesario que la SAE inicie el proceso de monetización de los inmuebles y finalice la monetización de el oro en joyas, medios de transporte, muebles y enseres, que se ha visto retrasada respecto de los demás bienes entregados por las FARC que ya han finalizado su monetización. De esta manera, se podría dar por cumplida esta disposición y contar así con un saldo definitivo de los aportes para la reparación a las víctimas, limitando el uso estigmatizador que se ha hecho de este punto por parte de la oposición a la implementación del AF como uno incumplido.

55

## 2.4. Tema 4: Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas

### 2.4.1. Análisis

La disposición 3.1.7 del A.F señala que las armas entregadas por las FARC se destinarían a la construcción de tres monumentos uno en Nueva York, en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas, uno en Bogotá y otro más en La Habana. Sin embargo, desde la publicación del cuarto informe de la ST (2018c) en Noviembre de 2018, la Secretaría señaló que aún falta por construir el monumento que se debía construir en La Habana. Para cumplir integralmente con la disposición del A.F., es importante que el Gobierno Nacional tome una decisión respecto de esta disposición del A.F, para decidir si el monumento finalmente se construirá o si, por el contrario, decide buscar una forma alternativa de cumplir en el marco de la CSIVI y dar la disposición por cumplida.

## 2.5. Enfoques transversales de Género, Étnico y Ambiental

### 2.5.1. Enfoque de Género

Frente a la participación de mujeres excombatientes en proyectos productivos, la ST ha señalado, desde su Sexto informe de verificación, la existencia de una brecha entre hombres y mujeres en materia de participación en proyectos productivos individuales y colectivos y en relación con la vinculación laboral (ST, 2019a, p.104). En el decimotercer informe, la ST reportó que, a marzo de 2023, el 10.2% de excombatientes vinculados laboralmente eran mujeres (1.785 personas de 17.500) (ST, 2024, p.131). Asimismo, la ST señaló una baja participación de mujeres excombatientes como titulares de proyectos productivos aprobados por la ARN en 2023 (nueve proyectos de 54) (ibid.). En ese sentido, la ST reconoce como oportunidad de mejora la ampliación de la oferta de cupo de proyectos productivos, enfocando la participación de mujeres excombatientes en calidad de titulares de los mismos, al igual que la ampliación de la oferta de capacitaciones y servicios de empleo. De igual forma, la ST identifica como oportunidad de mejora hacer una evaluación sobre el estado de implementación de los proyectos productivos de mujeres que están en ejecución, para hacer seguimiento a dicha implementación.

La ST identificó, desde su décimo informe (2021b), los retos que enfrenta la CNGS en materia de garantizar la transversalización del enfoque de género y diferencial en su trabajo, al igual que a nivel de fortalecimiento de sus sesiones con temática de Enfoque de Género. La ST resaltó como una oportunidad de mejora la reactivación de las sesiones temáticas y la construcción del documento diagnóstico de género que se desarrolla en la Comisión.

La ST señaló, en su decimotercer informe (2024), un rezago de información frente a las medidas de protección y apoyo económico de mujeres excombatientes en el marco del Plan Estratégico de Seguridad y Protección -3.4.7.4.2-, (ST, 2024, p.134). Asimismo, la ST resaltó que no encontró información sobre beneficios de este Plan sobre integrantes de la población LGBTIQ+. De esta manera, la ST identificó como oportunidad de mejora la actualización de la información sobre los avances en las medidas del Plan sobre mujeres e integrantes de la población LGBTIQ+.

Respecto de las garantías de seguridad, desde su quinto informe (2019) la ST resaltó la ausencia de mecanismos efectivos de protección y seguridad para las mujeres debido a la limitada capacidad interna de entidades competentes como la UNP. En consecuencia, la ST ha llamado la atención sobre la necesidad de priorizar la transversalización del Enfoque de Género y diferencial en la asignación de los esquemas de protección colectivos e individuales, así como en los programas de seguridad.

### 2.5.2. Enfoque Étnico

Desde su Quinto informe la ST (2019) ha llamado la atención sobre el incumplimiento de la primera salvaguarda del punto 3 del A.F. en la que se establece la creación de un “Programa Especial de Armonización (PEA) para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a Pueblos étnicos” (A. F., 2016, p. 209). La ST, en su decimotercer informe (2024) evidenció avances en el proceso de concertación del PEA, sin embargo, reitera que la puesta en funcionamiento del Programa representaría un impulso para la implementación del Capítulo Étnico. Además, la ST (2020) resaltó en su Primer informe étnico que el PEA debe ser producto de un ejercicio participativo y concertado a través de consulta previa con las comunidades étnicas y cuyo énfasis debe ser la adopción de medidas de carácter integral que atiendan a las necesidades diferenciales de la población étnica en el proceso de reintegración y reincorporación social y económica.

En la elaboración de sus informes, la ST no ha tenido acceso a la totalidad de datos relacionados con la caracterización y desagregación detallada de la información referente a la población étnica en proceso de reincorporación. En este sentido, la ST no ha encontrado o recibido información relacionada con el número de excombatientes de pertenencia étnica en situación de discapacidad; la ST considera como nueva oportunidad de mejora la ejecución de dicha caracterización pues podría fortalecer el diseño de una asistencia adaptada, tal como lo establece la Política Nacional de Reincorporación.

En 2023 fue aprobada la reformulación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, creado en el Decreto 660 de 2018, y que hasta finales de 2023, no había presentado ningún avance en su aplicación y ejecución. Frente a esto, la ST señaló, en su decimotercer informe (2024) que dicha reformulación debe contar con la participación de los representantes de las comunidades étnicas para la creación de esquemas de seguridad y protección colectivos a través de la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de seguridad y protección que tengan como propósito la prevención de violaciones de los derechos humanos y de la protección, respeto y garantía de la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios. Lo anterior con el objetivo de cumplir con la segunda salvaguarda del Capítulo Étnico en el punto 3 que hace referencia a las garantías para el “fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos reconocidos a nivel nacional e internacional como la guardia indígena y la guardia cimarrona” (A. F., 2016, p. 206).

### 2.5.2. Enfoque Ambiental

En cuanto al enfoque ambiental, la ST encontró en su decimotercer informe que es importante que desde el diseño de los proyectos productivos -tanto los colectivos como los individuales- estos tengan un enfoque ambiental definido que cuente con seguimiento institucional, para potenciar sus impactos positivos en materia de desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad de los proyectos a mediano y largo plazo. La ST también señala que, enmarcado en la disposición 3.2.2 del A.F., se debería hacer un estudio ambiental de los predios entregados por el Gobierno Nacional a los excombatientes, lo que permitiría hacer seguimiento sobre las posibles afectaciones ambientales que puedan llegar a presentar y que estén relacionadas con el desarrollo e implementación de los proyectos productivos (ST, 2024).

## Bibliografía

- ARN. (2024, Enero 31). ARN en Cifras. Agencia de Reincorporación y Normalización. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN en Cifras corte enero 2024.pdf](https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20enero%202024.pdf)
- JEP. (2024, Febrero 21). *La JEP comunica decretos de amnistía por delitos políticos a 9.600 firmantes del Acuerdo Final de Paz que se comprometieron a dejar las armas*. X. [https://twitter.com/JEP\\_Colombia/status/1760318213743632586?s=20](https://twitter.com/JEP_Colombia/status/1760318213743632586?s=20)
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018). *Informe de verificación del primer año de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018a). *Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018b). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018c). *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019b). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021a). *No-veneno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en*

- Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021b). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022). *Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022a). *Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en las 16 Zonas PDET. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2024). *Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*

PUNTO

4

# Solución al Problema de las Drogas ilícitas

# 1. Introducción

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– establece las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, p. 99). Para su informe específico de verificación la Secretaría Técnica –ST– identificó las oportunidades de mejoramiento que ha registrado en sus informes anteriores para los siguientes cuatro subtemas: (i) Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Plan Integral de Desarrollo Alternativo 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) Desminado humanitario, al igual para los enfoques transversales de género, étnico y ambiental.

## 2. Análisis temático

### 2.1. Tema 1: Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Plan Integral de Desarrollo Alternativo

#### 2.2.2. Análisis

El punto 4.1.3.4 del A.F., en el que se plantea el sobre el Tratamiento Penal Diferencial –TPD– dispone que se tramitarán “los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras” (A.F., 2016, p.108) la ST encontró, desde su Tercer informe de verificación el atraso en la implementación de este compromiso, que es, además, uno de los que genera garantías para la sostenibilidad del PNIS (ST, 2018b). La ST encontró en su Decimotercer informe que los proyectos de ley tramitados al Congreso no incluyen la definición de pequeño cultivador (ST, 2024). A la fecha, son siete los Proyectos de Ley que se han presentado con la intención de dar cumplimiento del A.F. en materia de TPD (ST, 2024). El más reciente Proyecto de Ley en ser archivado fue el Proyecto de Ley 336c que presentaba un apartado enfocado a regular el tratamiento penal diferencial (Cámara de Representantes, 2023b).

Actualmente se debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la octava iniciativa para reglamentar el TPD para pequeños agricultores y agricultoras por medio del Proyecto de Ley 099 de 2023 “por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de

plantaciones de uso ilícito” (Cámara de Representantes, 2023). La ST señala como oportunidad de mejora el pronto trámite y expedición del TPD para reglamentar el marco legal al que los pequeños cultivadores y cultivadoras se puedan acoger. La implementación del TPD puede ofrecer libertad para pequeños cultivadores y cultivadoras privadas de la libertad sin embargo, la intención de esta iniciativa contemplada en el A.F. podría verse truncada debido a no contar con el suficiente tiempo de implementación y coordinación integral con los demás subtemas del Punto 4; por ejemplo, entre más tardío sea el trámite del TPD menos posibilidad hay de que los pequeños y pequeñas cultivadoras privadas de la libertad puedan acogerse al PNIS, pues la implementación de ese Programa concluye, según lo dispuesto en el A.F., en 2027.

El punto 4.1.3.1 del A.F. establece la “provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito” (A.F., 2016, p.106). La ST señaló, desde su Primer informe de verificación, la oportunidad de mejora de “crear las condiciones de seguridad necesarias para garantizar, entre otras cosas, la implementación del PNIS en estos territorios” (ST, 2018, p. 132); de “implementar medidas de protección efectiva para los campesinos que hacen parte del PNIS y lideran procesos de sustitución” (ST, 2021, p. 180); y en su Decimotercer informe la ST encontró que pese a que hay una mejoría en las condiciones de seguridad en las regiones en las que se implementa el A.F., el riesgo de seguridad para la población en las regiones PNIS sigue siendo crítico, principalmente en los municipios en los que se registran disputas violentas entre grupos armados por el control de tráfico de narcóticos y explotación de rentas ilícitas. Por lo tanto, la ST reitera como oportunidad de mejora priorizar y garantizar las condiciones de seguridad en los territorios en los que se implementa el PNIS mediante el “fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico” como lo establece el A.F. (A.F., 2016, pág. 106).

Respecto de los acuerdos colectivos de sustitución con las comunidades establecidos en la disposición 4.1.3.2 del A.F., la ST encontró que, desde su Séptimo informe de verificación, considera prioritario “mantener, promover y ampliar la capacidad de la sustitución voluntaria en todo el territorio nacional” (ST, 2020, p.165); en su Undécimo informe de verificación, esta ST señaló como oportunidad de mejora “Vincular a programas de sustitución a las 88.000 familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución, pero que no ingresaron al PNIS” (ST, 2022, p. 111), frente a esta oportunidad de mejora la ST no conoce avances y señaló la importancia de priorizar la sustitución voluntaria para aquellas familias que manifestaron su voluntad de sustituir, tanto para los que están vinculados al PNIS, como para

aquellas familias que no ingresaron al programa, en correspondencia con el cumplimiento del A.F.

Frente a la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, la ST considera, desde su Tercer informe de verificación, que “la erradicación forzosa debería ser considerada como un último recurso para levantar los cultivos, en los casos en los que ‘no haya acuerdos con las comunidades’” (ST, 2018b, p. 140); y también identifica que la priorización de la sustitución voluntaria reduce los enfrentamientos entre las familias cultivadoras y la fuerza pública, tal como se registró en el Decimotercer informe de verificación.

Frente al compromiso de que “las FARC-EP participarán en el Programa [PNIS] y contribuirán a la solución de los problemas de cultivos de uso ilícito” (A.F., 2016, p. 102) establecido en el punto 4.1 del A.F., la ST en su Décimo informe de verificación registró “dificultades en la participación de los excombatientes de las FARC desde agosto de 2018 y una suspensión casi total de avances desde el final de ese año (...) [debido] a la falta de recursos destinados al auxilio económico de los excombatientes” (ST, 2021b, p. 176). La ST sigue identificando como una oportunidad de mejora retomar los auxilios económicos destinados a los excombatientes para impulsar su participación en los proyectos de sustitución en el marco del PNIS, según los compromisos establecidos en el A.F.

Según el Plan Marco de Implementación (PMI) los compromisos de los componentes de los planes integrales de sustitución (4.1.3.6.a.) en el marco de la implementación del PNIS que incluyen el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar, y que a su vez incluye los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, los proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido, la asistencia técnica integral, los proyectos productivos con visión de largo plazo y el plan de atención a recolectores se debían completar, en su mayoría, en 2020. Frente a la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto, la ST señaló como oportunidad de mejora en su Undécimo informe de verificación la oportunidad de mejora de “finalizar la entrega del apoyo financiero para los proyectos productivos de ciclo corto, a las familias vinculadas al PNIS” (ST, 2022, p. 110). La ST reitera en el presente informe como oportunidad de mejora la importancia de culminar los apoyos financieros en el marco del PAI familiar, los cuales cuentan con una implementación superior al 90%. En su defecto, corresponde informar la situación de las familias a las cuales no se les ha culminado su aporte, de forma que se termine la implementación de los compromisos del PAI familiar en situación de atraso, no sólo en los proyectos de ciclo corto, sino en los demás componentes que aún no alcanzan una implementación completa, como es el programa de atención a recolectores. La ST además reitera como oportunidad de mejora reestructurar aquellos componentes que ya cuentan con una implantación superior al 90%, como lo señaló esta ST en su Decimotercer informe de verificación (ST, 2024).

Respecto de los proyectos productivos con visión de largo plazo que incluyen los proyectos de actividades económicas artesanales, industriales y de servicios, la ST identifica, desde su Undécimo informe de verificación, la importancia de avanzar en la implementación de este componente para asegurar la sostenibilidad del PNIS para que las familias permanezcan en economías lícitas y reducir el riesgo de que retornen a la siembra de cultivos de uso ilícito (ST, 2022), elemento que reiteró en su Décimo tercer informe de verificación (ST, 2024).

En su Decimotercer informe de verificación la ST identificó como oportunidad de mejora avanzar en la reformulación de proyectos productivos de corto y largo plazo, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para permitir una mayor viabilidad de estos acorde a las necesidades de las familias beneficiarias. La ST identificó como otra oportunidad de mejora en ese mismo informe, impulsar la implementación de los proyectos productivos con visión de largo plazo, el componente de mayor atraso del PAI familiar, con una implementación de 2,4% y solo una familia con su proyecto productivo terminado (ST, 2024).

El PAI comunitario, previsto en el punto 4.1.3.6 del A.F., incluye los compromisos de desarrollar un programa de “guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza” (A.F., 2016, p.113-114) entre otros. Desde la publicación de su Noveno informe de verificación (ST, 2021a), la ST no ha encontrado avances en la implementación de ese punto manteniéndose en situación de atraso; por lo que la ST reitera la oportunidad de mejora de avanzar en la implementación del PAI comunitario, el cual está en situación de sin cumplimiento, según la metodología de verificación de la ST. Además, la ST considera como una oportunidad de mejora definir la articulación del ICBF con el PAI comunitario para impulsar su implementación, como esta ST lo mencionó en su Octavo informe de verificación (ST, 2021).

Frente a la implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) la ST encontró en su más reciente informe un aumento en las iniciativas con ruta de implementación activada, correspondiente al 51,4% del total de iniciativas (812) (ST, 2024). Sin embargo, la ST identifica como oportunidad de mejora revisar el estado de las iniciativas, con el fin de identificar cuales alcanzan a ser implementadas ya que el PNIS tiene prevista, según el A.F., una implementación de 10 años, hasta 2027.

Finalmente, la ST identificó, desde su Cuarto informe de verificación (2018c), la importancia de adelantar la evaluación de impacto del PNIS que permitiría encontrar los componentes del programa de mayor efecto, lo que favorecería la focalización de recursos y la eficiencia para la sustitución y la implementación del Punto 4 del A.F. La ST reitera como una oportunidad de mejora que se adelante la

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

evaluación del impacto del Programa, que debía contratarse en 2022, por lo que la disposición del A.F., está en situación de incumplimiento, tal y como lo señaló la ST en su Decimotercer informe de verificación.

La ST señaló como oportunidad de mejora en el Noveno informe de verificación (2021a), hacer la revisión del PMI con el objetivo de renovar indicadores cumplidos o que ya cuentan con un alto porcentaje de cumplimiento; además de evaluar la viabilidad aquellos compromisos que permanecen en situación de atraso o incumplimiento.

## 2.2. Tema 2: Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública

### 2.2.1. Análisis

El punto 4.2.1 del A.F. contiene los lineamientos para la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.2, p. 116), cuya implementación debió finalizar en 2019 según lo establecido en el PMI (DNP, 2017). Sin embargo, el Ministerio de Salud no ha expedido el decreto que crea el plan y en el Decimotercer informe, la ST registró que esa entidad señaló que el decreto está hasta ahora en creación. Por consiguiente, esta disposición del A.F., está en situación de incumplimiento. Desde el Noveno informe de verificación (2021), la ST ha alertado sobre los rezagos en la implementación del Programa y de los demás compromisos que dependen de su implementación, como la disposición 4.2.1.5 “evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo” (A.F., 2016, p.119). Por consiguiente, la ST señala la necesidad de que el Ministerio de Salud y Protección Social expida la resolución que crea el Programa. Además, la ST identifica como una oportunidad de mejora la reevaluación de indicadores del PMI, dado que es necesario actualizar la fecha de inicio y finalización de la implementación de las disposiciones que aparecen como no cumplidas y por fuera del plazo dado, como es el caso de este Programa.

La implementación del “Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas” (A.F., 2016, p. 117), está en situación de incumplimiento, debido a que su implementación debió finalizar en 2019. Como lo ha señalado la ST desde su Séptimo informe de verificación (2020), la oportunidad de mejora que identifica la ST es que el Ministerio de Salud cree el Sistema. En su Decimotercer informe, la ST señaló que el Ministerio de Salud debe expedir un acto administrativo, que está en elaboración, según esa entidad (ST, 2024, p.174). Asimismo, la ST identifica como una oportunidad de mejora la reevaluación de indicadores del PMI, dado que es necesario actualizar la fecha de inicio y finalización de la implementación de las disposiciones que aparecen como no cumplidas y por fuera del plazo dado, como es el caso de este Sistema.

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: abril 9 de 2024**

Frente a la disposición 4.2.1.6 “Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas” (A.F., 2016, p. 119), la ST registró, en su Séptimo informe la ejecución, entre agosto de 2019 y julio de 2020, del “convenio entre el DANE y el Ministerio de Justicia, sobre la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas” (ST, 2020, p. 158). En su Décimo informe, la ST señaló la puesta en marcha de las primeras labores de socialización de la Encuesta en 2021 (ST, 2021b). Pero, asimismo, en su Décimo informe, la ST señaló que la elaboración de la Encuesta y su socialización no correspondían a la totalidad de disposiciones que señala el A.F. en materia de la generación de conocimiento (4.2.1.6) como por ejemplo en relación a difusión “de información sobre el consumo de drogas ilícitas”, entre otras. Por lo tanto, la ST considera que esta disposición está en situación de incumplimiento.

Así, la ST identifica como una nueva oportunidad de mejora la actualización de la Encuesta para evidenciar la evolución de los resultados y tener una perspectiva reciente sobre la caracterización de la población consumidora. Asimismo, la ST reitera la oportunidad de mejora, identificada en su Décimo informe de verificación sobre la importancia de adelantar acciones encaminadas a dar cumplimiento a las disposiciones del punto 4.2.1.6. del A.F., que permitan, por ejemplo, implementar y “hacer seguimiento a indicadores sobre el consumo e impacto de las acciones realizadas” (A.F., 2016, p. 119). Además, la ST identifica como nueva oportunidad de mejora, la coordinación de entidades del orden nacional con las autoridades departamentales y municipales con el objetivo de completar los “análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, sintéticas y naturales” (A.F., 2016, p. 119). Esa coordinación entre entidades también permitiría avanzar en la implementación de la disposición 4.2.1.4 “Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional”, principalmente en fomentar el liderazgo juvenil, capacidades de comunidades de prevención de consumo y programas de prevención en entidades educativas.

## 2.3. Tema 3: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

### 2.3.1. Análisis

Frente a la “creación de instancias de Investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos”, la ST ha expresado, desde su Séptimo informe de verificación (2020) la ausencia de información relacionada y el nulo avance en su implementación. En su Decimotercer Informe de Verificación (2024), la ST no encontró información del Ministerio de Justicia relacionada con las instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas o diseñadas. Esta disposición está en estado de sin cumplimiento, debido a que la disposición no ha iniciado su **Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

implementación, pero aún está a tiempo de implementarse; según el PMI, la creación de esas instancias tuvo que haber iniciado en 2017 y deben concluir su tarea en 2031. La ST identificó como una oportunidad de mejora, en su Decimotercer informe, recuperar e impulsar las iniciativas desarrolladas en el pasado por la Superintendencia Financiera, la Unidad de Regulación Financiera y la Unidad de Información y Análisis Financiero y su articulación con la política de lucha contra las drogas y de desmantelamiento de organizaciones criminales aprobada por el Gobierno Nacional (ST, 2024, p.191). Asimismo, identificó en ese mismo informe, la oportunidad de mejora sobre la articulación, mediante indicadores y programas específicos, la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales con los objetivos de la disposición del A.F., además de la asignación presupuestal correspondiente a cada programa para su ejecución.

Frente a la disposición sobre la “estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio”, la ST identificó en el Décimo informe de verificación (2021b) acciones adelantadas por el Gobierno Nacional en 2017 referente a la sanción de la Ley 1849 de 2017, que modificó el Código de Extinción de Dominio. Sin embargo, ese decreto no está en total correspondencia con la disposición del A.F. En el Decimotercer informe de verificación, la ST resaltó la inclusión de medidas en la Política Nacional de Drogas 2023-2033 y en la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 en relación con la extinción de dominio. Por lo anterior, la ST reitera la oportunidad de mejora señalada en su Decimotercer informe sobre la articulación, mediante indicadores y programas específicos, ambas políticas públicas con los objetivos de la disposición del A.F., además de la asignación presupuestal correspondiente a cada programa para su ejecución.

Frente a la disposición de “control de insumos” previsto en el punto 4.3.3 del A.F., la ST resaltó en su Decimotercer informe (2024) la formulación del Plan Operativo Anual, referente a la “estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control (...) de sustancias y productos químicos” y la realización del primer comité de Sustancias Químicas (ST, 2024, p. 173). Asimismo, la ST identificó que la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 contempla acciones en relación al control de insumos y precursores químicos y que están en concordancia con el A.F. Por consiguiente, la ST identifica como una oportunidad de mejora implementar mecanismos de control y transparencia para las empresas importadoras, productoras y comercializadoras de insumos y precursores químicos, como lo señaló en su último informe (ST, 2024, p.190). De igual forma, la ST reitera la oportunidad de mejora señalada en el Decimotercer informe sobre la articulación, mediante indicadores y programas específicos, las acciones que desarrollan e implementan el punto 4.3.3 del A.F., con la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 expedida en mayo de 2023 por el Gobierno Nacional.

La ST identificó avances en la implementación de la “estrategia de lucha contra la corrupción”, estipulada en el punto 4.3.4 del A.F. Sin embargo, la disposición se encuentra en estado de incumplimiento, dado que su implementación debió haber finalizado en 2017 y a la fecha de redacción del presente informe, la ST no cuenta con información sobre el “establecimiento de grupos interinstitucionales especializados con el fin de atacar las distintas expresiones de la corrupción” (A.F., 4.3.5, p. 123). Además, el cumplimiento de la disposición va de la mano con la implementación del mapeo del delito que estipula el A.F. (4.3.2), debido a que la estrategia de lucha contra la corrupción debe tener en cuenta “los resultados y las recomendaciones del grupo de personas expertas convocadas para realizar el proceso de mapeo de la cadena de valor del narcotráfico”. Como nueva oportunidad de mejora, la ST identifica que es necesario que la Presidencia de la República, junto con su Secretaría de Transparencia, termine de formular y socializar la estrategia integral de lucha contra la corrupción. Asimismo, es fundamental que dicha entidad cree los grupos interinstitucionales con el fin de atacar el fenómeno. Finalmente, es necesario que esta disposición sea articulada con la disposición relacionada a la identificación de la cadena de valor del narcotráfico, debido a que, sin un estudio completo previo, no se va a saber los lugares donde operan estructuras de crimen organizado, elemento necesario para la puesta en marcha de la estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico.

Finalmente, en relación con la “Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales”, prevista en el punto 4.3.5, la ST ha señalado desde la publicación del Duodécimo informe de verificación (2022a) el estado de incumplimiento de la disposición. En su más reciente informe de verificación, la ST identificó que el Gobierno Nacional ha dado a conocer su intención de convocar “una Conferencia Internacional de Mandatarios de Latinoamérica con el objetivo de rediseñar y replantear la política de droga (...), reconociendo el fracaso de la lucha contra las drogas y la vulnerabilidad de nuestros pueblos ante esta problemática” (ST, 2024, p. 176). Sin embargo, la ST no conoce detalles sobre dicha convocatoria. Asimismo, la ST reitera que para poder dar como cumplida la disposición, es necesario que la Conferencia Internacional tenga como objetivo:

hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios emprender, teniendo en cuenta (...) la perspectiva de los países consumidores y productores (A.F., 2016, p.123).

De igual forma, la ST señaló como oportunidad de mejora en el Noveno informe de verificación (2021a), la posibilidad de hacer una revisión del PMI con el objetivo de renovar indicadores cumplidos para que los compromisos y las disposiciones no se agoten en un solo evento “y así, demostrar que lo importante es el cumplimiento de acciones que lleven resultados concretos” y no meramente de

disposiciones (ST, 2021, p. 181). Asimismo, La ST identifica como una oportunidad de mejora, la realización de una convocatoria, por parte del Gobierno Nacional siguiendo todos los lineamientos que contempla el A.F.

## 2.4. Tema 4: Desminado humanitario

### 2.4.1. Análisis

El punto 4.1.3.1 del A.F. prevé las tareas de desminado humanitario como parte del compromiso de garantizar las condiciones de seguridad necesarias para la implementación del A.F. La ST identificó como una oportunidad de mejora acelerar la vinculación de excombatientes de las FARC a las tareas de desminado humanitario desde su Primer informe de verificación (2018), oportunidad que fue reiterada en los informes Quinto, Sexto, y Noveno (ST, 2019; ST, 2019b; ST, 2021a). La ST reitera como una oportunidad de mejora adicional la de fortalecer la vinculación de excombatientes de las FARC en las tareas de desminado humanitario para mejorar las herramientas y el suministro de información sobre los territorios artefactos por MAP y MUSE con el propósito de focalizar las labores de desminado humanitario e impulsar las garantías de seguridad transversales a la implementación del A.F.

La ST además señaló como oportunidad de mejora, desde su Decimosegundo informe de verificación, la de revisar los criterios de priorización de las labores de desminado humanitario priorizando los municipios con mayor número de víctimas y eventos por MAP y MUSE, lo que permitiría mejorar las condiciones de seguridad en esas zonas. Además, la ST identificó en su Segundo informe, la oportunidad de mejorar el registro de áreas libres de sospecha de minas (ST, 2018a), pues esta ST ha encontrado desde entonces que se entregan municipios como libres de MAP y MUSE para, en ocasiones posteriores, registrar de nuevo la descontaminación en esos municipios.

Desde su Primer informe de verificación la ST identificó la oportunidad de mejora de establecer un mecanismo de seguimiento y de evaluación de impacto de la limpieza en el territorio para verificar, monitorear y controlar la resiembra de minas por parte de otros grupos armados (ST, 2018). La ST reitera esta oportunidad de mejora, especialmente en el control y monitoreo de los territorios, debido al aumento significativo en el número de víctimas por MAP y MUSE, pues, en 2022, el número de víctimas de artefactos explosivos alcanzó un máximo anual de 515 víctimas (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2023).

## 2.5. Enfoques transversales de Género, Étnico y Ambiental

### 2.5.1. Enfoque de Género

La ST reconoció, en el Sexto informe de verificación del enfoque de género (2019b) la construcción por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) del Protocolo para la incorporación del Enfoque de Género en el PNIS, que fue considerado como un avance en la implementación del Enfoque de Género en el Punto 4 del A.F. Sin embargo, la ST alertó en su Decimotercer informe de verificación, que no contó con información sobre el avance en la implementación del Protocolo, especialmente en su territorialización. Como lo señaló la ST en su Sexto informe de verificación de implementación del Enfoque de Género (2022), uno de los principales retos del Protocolo, implementar el esquema de territorialización del Enfoque, construido por la DSCI en 2021, en el cual sobresale la necesidad que esa entidad cree un equipo de género territorial en esa Dirección. La ST identifica como una nueva oportunidad de mejora la divulgación periódica de información sobre el avance en la implementación del Protocolo.

Asimismo, la ST señaló en el Noveno informe de verificación (2021a), que podría resultar útil hacer una revisión de los indicadores del PMI con el propósito de seguir monitoreando la implementación de disposiciones cuyos indicadores fueron pensados para ser cumplidos con acciones de gestión, con el interés de hacerle un seguimiento a su implementación. La ST identifica como una nueva oportunidad de mejora, la de hacer una revisión a ese tipo de indicadores de género, como es el caso de la expedición del Protocolo. Una continua revisión a su implementación puede contribuir a identificar aciertos y dificultades en la implementación del Enfoque.

En relación con los proyectos productivos de largo plazo con participación de mujeres, la ST identificó en su Decimotercer informe que el 35% del total de los proyectos productivos con visión de largo plazo (689 de 1.986) tenían a una mujer como titular (ST, 2024, p.183). La ST no encontró más información sobre el estado de implementación de dichos proyectos. Adicionalmente, la ST identificó como una nueva oportunidad de mejora la actualización de la información referente al estado de implementación de los proyectos, al igual que la revisión de los proyectos para identificar cuáles están a tiempo de ser implementados y cuáles no, teniendo en cuenta que, según en el Decreto Ley 896 de 2017, en el que se creó el PNIS, se estipula que el Programa tendrá vigencia hasta 2027.

Asimismo, la ST alertó en su Decimotercer informe que no encontró avances en el número de iniciativas PISDA y PDET con etiqueta de género y mujer rural que cuenten con ruta de implementación activada e información sobre su estado de implementación. La ST identifica como una nueva oportunidad de mejora la evaluación

del estado de iniciativas PISDA y PDET con etiqueta de género y mujer rural, con el objetivo de identificar las iniciativas que fueron implementadas, aquellas que están aún a tiempo de implementarse y cuáles ya no cuentan con el tiempo suficiente para su implementación.

En relación con el Enfoque de Género del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, el A.F. reconoce que este cuenta con un enfoque diferencial y de género, en cuanto las acciones que se adelanten necesitan “identificar factores de vulnerabilidad asociados a edad, sexo, condición de discapacidad (...), pertenencia a la población LGBTI, entre otras”. Como lo mencionó la ST en el tema dos del punto cuatro del presente informe, la situación de incumplimiento de la disposición representa un obstáculo para la implementación del Enfoque de Género. Asimismo, la ST identifica que es necesario tener en cuenta la variable de condición de discapacidad en la elaboración de dicho Programa debido a que la ST no ha conocido información, en la elaboración de sus informes, sobre iniciativas o acciones por parte de las entidades con responsabilidades en la implementación de incluir esta variable. La ST identifica como nueva oportunidad de mejora la creación y puesta en marcha del Programa, que debía haber sido creado en 2019.

Finalmente, frente a la participación de mujeres en la instancia de coordinación y seguimiento del PNIS, la ST encontró en su Decimotercer informe que el 28% de las delegadas eran mujeres -232 de 826- (ST, 2024, p.83). La ST reitera la oportunidad de mejora la de impulsar la vinculación activa de mujeres en roles como delegadas y/o representantes de las comunidades, con la intención de fortalecer la participación de mujeres en dichas instancias del PNIS, como lo señaló la ST en el Decimotercer informe.

### 2.5.2. Enfoque Étnico

La ST reiteró en su decimotercer informe la importancia de fomentar la consolidación de las cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas que buscan garantizar: (i) la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS; (ii) la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural y cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza en territorios étnicos; y (iv), la devolución y restitución de tierras de distintas comunidades indígenas (A.F., 2016, p. 208)

En su Decimotercer informe, la ST recogió las consideraciones de la IEANPE ante la ausencia de claridad en el proceso de consulta y concertación del PNIS para hacer efectiva la implementación del Enfoque Étnico. Asimismo, la ST identificó en el mismo informe que aún no se ha hecho la caracterización demográfica de las familias de origen étnico que hacen parte del PNIS puesto que, comparada con la

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

caracterización hecha en el Duodécimo informe de verificación (2022a) no hay cambios en la información. A partir del Noveno informe de verificación (2021), la ST también recogió propuestas de organismos de control a la DSCI que tienen por objetivo corregir fallas de ejecución del PNIS. La ST considera como una nueva oportunidad de mejora revisar críticamente los compromisos adquiridos por el Programa relacionados con el Enfoque, que aseguren la caracterización y desagregación de personas beneficiarias de origen étnico y la priorización de las costumbres y saberes ancestrales de los grupos indígenas, afrodescendientes, palenqueros y negros.

Sobre la priorización de pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito, ante la ausencia de información sobre avances de esta segunda salvaguarda durante los informes de verificación, la ST considera importante diseñar estrategias de sustitución de cultivos económicamente viables que se articulen con las tradiciones, saberes y costumbres y garanticen la seguridad alimentaria de las poblaciones étnicas en dichos territorios. Respecto del programa de desminado y limpieza en territorios étnicos, la ST identificó que durante el periodo de implementación hasta el 2023 (ST, 2024), no se registró un avance sobre la concentración de los planes con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. De esta forma, la ST señala en esta ocasión como oportunidad de mejora la adición del Enfoque Étnico a los planes de desminado y desactivación de MAP y MUSE en los territorios étnicos; y que se adelanten actividades de educación para riesgo en MAP y MUSE que consideren las particularidades de los territorios donde se encuentran asentadas comunidades étnicas.

La ST señala nuevamente como una oportunidad de mejora el desarrollo de programas que signifiquen un avance para la cuarta salvaguarda, fomentando la restitución de tierras a comunidades indígenas; puesto que, pues desde la publicación del Primer informe en 2018 y hasta el Decimotercer informe, la ST (2024) identificó que algunas comunidades, como los pueblos Jiw y Emera Katio no han podido retornar a sus territorios.

En general, la ST resalta como oportunidad de mejora un mayor fortalecimiento del Enfoque Étnico en la solución del problema de las drogas ilícitas, garantizando su transversalización y ejecución en programas y proyectos específicos como el PNIS, iniciativas PISDA y el Programa de Desminado y Limpieza de MAP y MUSE en territorios étnicos.

### 2.5.3. Enfoque Ambiental

En cuanto al Enfoque Ambiental el A.F. (4.1.3.3.) establece que la implementación del PNIS tendrá en cuenta los territorios priorizados que incluyen a los Parques Nacionales Naturales –PNN– y estipula la restauración y protección efectiva de estas áreas (4.1.4). La ST consideró en su decimotercer informe que, para la

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: abril 9 de 2024**

implementación de dichas disposiciones, ampliar el alcance de los planes de restauración en los PNN sirve para aumentar el impacto y cobertura, dado que los planes han sido insuficientes frente al total de áreas deforestadas (ST, 2024, p.188). En materia presupuestal, la ST encontró como una nueva oportunidad de mejora para el presente informe que es indispensable que se incluya una asignación presupuestal para las áreas de PNN en el Presupuesto General de la Nación para que se refuerce la mitigación de daños ambientales y la recuperación de bosques en esas áreas, puesto que la ST no encontró una asignación para 2023 en su decimotercer informe (ST, 2024).

La ST también encontró en su Decimotercer Informe (2024) que es importante que exista un mecanismo que permita identificar las afectaciones, junto con un inventario de estas, que permita hacer un seguimiento sobre una posible afectación ambiental negativa de los proyectos productivos del PNIS en los municipios en donde el Programa se implementa.

## Bibliografía

- Presidencia de la República. (2018, julio). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.  
<https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018). *Informe de verificación del primer año de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018a). *Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018b). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018c). *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019b). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021a). *Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz*. CINEP-CERAC. Bogotá.

- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021b).  
*Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz.*  
CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022).  
*Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz.*  
CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022a).  
*Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz.* CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2024).  
*Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz.*  
CINEP-CERAC. Bogotá

# PUNTO 5

## Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

# 1. Introducción

Uno de los puntos clave en la implementación del punto 5, que continúa en mora de ser materializado es la reforma y actualización de la Ley 1448 de 2011 (o Ley de Víctimas). El alto grado de complejidad de todos los temas que aborda la reforma, así como la colisión entre las diferentes posiciones políticas que intervienen en el debate, se podrían considerar como las principales causas del retraso en la implementación de este compromiso. Para la Secretaría Técnica (ST) avanzar en la reforma a la Ley de Víctimas es trascendental, no solo como parte de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz (AF), sino como una forma de armonizar la política de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Por lo anterior, el presente informe especial plantea un análisis sobre los retos y oportunidades de mejora que aluden a la actualización de esta Ley.

## 1.1 Estado de la implementación

El punto 5.1.3.7 del AF estableció el fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas en el marco del fin del conflicto. Dicha disposición fue incluida en el calendario de implementación normativa que, según el punto 6.1.10 del AF, debía ejecutarse durante los primeros 12 meses después de la firma del Acuerdo; sin embargo, esto no se cumplió y la Ley fue prorrogada en 2021 sin modificaciones<sup>1</sup> (Congreso de la República, 2021).

Desde sus primeros informes, esta ST advirtió algunas fallas en relación con el resarcimiento de los derechos de las víctimas ante los escasos avances en materia de atención y reparación. Al respecto, la Secretaría recomendó las siguientes acciones: promover la participación de las víctimas; asegurar la correspondencia entre las reformas y el AF (CNAI, comunicación personal, 2021; STCIV, 2020); reconocer a las víctimas como sujetos con agencia y capacidad de incidencia (STCIV, 2021); articular la política de víctimas, el Sistema Integral para la Paz (SIP) y otros instrumentos para coordinar cronogramas, acciones y recursos; y, finalmente, garantizar el presupuesto necesario para la implementación de la Ley (STCIV, 2019; CODHES, 2020; STCIV, 2021). Sin mayor respuesta, la ST ha determinado que en el compromiso de adecuación y fortalecimiento de la política de reparación a víctimas existe un *incumplimiento con retrasos y sin correspondencia*, tal como se ha

<sup>1</sup> En enero de 2021 fue sancionada la Ley 2078, por medio de la cual se prorroga la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos Ley Étnicos hasta el año 2031. Parece ser un logro importante, pero resulta insuficiente pues la reforma legislativa se limitó a la vigencia y aún quedaron pendientes ajustes a los componentes de la política pública, tal y como se expresa en el AF.

mencionado reiteradamente en informes anteriores (STCIV, 2018 2019, 2020, 2021), razón por la cual se requiere atención especial en su implementación.

Sumado a esto, el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) advierte que, a pesar de los esfuerzos presupuestales y los recursos asignados para la implementación de la Ley, el marco jurídico ha sido ineficaz para garantizar la reparación del creciente número de víctimas. Aun con la prórroga de la Ley y la expedición del documento Conpes 4031 de 2021, resulta imposible cumplir con las expectativas de reparación creadas en el Acuerdo (CEV, 2022)<sup>2</sup>.

En ese sentido, los proyectos de reforma a la Ley 1448 que se vienen tramitando en el Congreso de la República son una oportunidad para cumplir los compromisos con las víctimas, adquiridos en 2011, y así superar las prácticas institucionales que motivaron la declaración del estado de cosas inconstitucional (ECI) en 2004 (Corte Constitucional, 2004)<sup>3</sup>. Por otra parte, la reforma resulta necesaria para abordar lo pactado en el AF en relación con las medidas de atención y reparación a las víctimas, y con ello cumplir con los objetivos de política pública de víctimas. De no adecuarse con lo pactado en el AF<sup>4</sup>, se podría ir en detrimento de los principios de la justicia transicional (especialmente en lo que respecta al derecho a la reparación y a la centralidad de las víctimas).

---

<sup>2</sup> En el capítulo de "Hallazgos y recomendaciones" la Comisión exhortó al Estado colombiano, a las autoridades territoriales y al Congreso de la República para que: "mediante un debate amplio con garantías de participación para las víctimas y sus organizaciones, realizar, bajo el principio de no regresividad, los ajustes de política, normativos e institucionales necesarios —especialmente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los Decretos Ley Étnicos— para garantizar una reparación integral, diferenciada y transformadora de las víctimas del conflicto, en un tiempo razonable, y superar los escenarios de exclusión, pobreza y desigualdad histórica de la población víctima" (CEV, 2022, p. 650).

<sup>3</sup> La expedición de la sentencia C-588 de 2019 (Corte Constitucional, 2019; Marín Ortiz, 2020) marcó la posición de la Corte Constitucional en lo referente al alcance y la necesidad de reformar la Ley 1448 de 2011 de acuerdo con las disposiciones del AF. En esta providencia, la Corte advirtió que la omisión de prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 generaría una brecha de protección a los derechos de las víctimas, profundizaría las condiciones que dieron lugar al ECI, declarado en la Sentencia T-025 de 2004, y representaría un incumplimiento frente a las obligaciones de reparación asumidas por el Estado colombiano en el AF. Este aspecto cobra relevancia si se considera que durante el foro "Ley de Víctimas: un diálogo en clave de soluciones duraderas", realizado en Bogotá el 4 de julio de 2023, una vocera de la Corte Constitucional anunció el interés de dicha entidad por realizar un examen completo a la declaración del estado de cosas inconstitucional en 2024 (UARIV, 2023a).

<sup>4</sup> El Gobierno pondrá en marcha los ajustes y reformas, tanto normativas como de política, para adecuar la Política al subpunto de reparaciones del Acuerdo; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del AF; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución (Acuerdo Final, 2016, p. 185).

## 2. Análisis de la implementación: bloqueos y obstáculos

El ajuste a la Ley 1448 de 2011 resulta fundamental para garantizar la reparación integral de las más de 9 millones de víctimas registradas y conciliar las expectativas frente a la capacidad real del Estado. Sin embargo, un análisis de los procedimientos seguidos por las iniciativas de reforma dadas en el Congreso de la República (ver Anexo 1) permite rastrear ciertos obstáculos que han impedido su materialización. La ST destaca los siguientes:

*La prórroga no subsanó problemas de fondo:* dentro de la Sentencia C-588 de 2019, la Corte Constitucional exhortó al Gobierno y al Congreso para que, antes que la Ley 1448 y sus Decretos étnicos perdieran vigencia, se adoptaran las decisiones correspondientes sobre la prórroga o se acogiera un régimen de protección de los derechos de las víctimas. Adicionalmente, la sentencia dispuso que, ante la omisión de las autoridades compelidas, dichas normas serían prorrogadas hasta el 7 de agosto de 2030. En cumplimiento con esto, el Congreso expidió la Ley 2078 de 2021, sancionada por Iván Duque, y a través de la cual se prorrogó la Ley de Víctimas y sus Decretos étnicos hasta 2031<sup>5</sup>.

En cuanto a ello, la Procuraduría General de la Nación (PGN) señaló que, aunque la extensión no coincide con los plazos acordados para la implementación de puntos como la Reforma Rural Integral (RRI), la prórroga abre la posibilidad para materializar el enfoque transformador de la Ley de Víctimas, la Restitución de Tierras y los decretos leyes [sic] étnicos en su articulación con los PDET y las demás medidas del Punto 1 (PGN, 2020). Estos aspectos contribuyen a la “estabilización socioeconómica y el goce efectivo de los derechos de las víctimas” (PGN, 2020a)<sup>6</sup>. Por otra parte, aun cuando las organizaciones sociales aplaudieron la prórroga como una posibilidad de dar cumplimiento a los compromisos de reparación integral (CNAI, comunicación personal, 2021), a su vez advirtieron que no era suficiente para satisfacer los derechos de las víctimas y es necesario superar los obstáculos de financiación e implementación que presenta la Ley<sup>7</sup> (Mesa Nacional de Víctimas, 2021).

---

<sup>5</sup> En concreto, los decretos ley prorrogados fueron el Decreto 4633 de 2011, el Decreto 4634 de 2011 y el Decreto 4635 de 2011.

<sup>6</sup> La solicitud inicial de la PGN era ampliar el plazo 15 años, pero esto fue descartado bajo el argumento de esta decisión generaría retrasos en el debate legislativo (STCIV, 2021).

<sup>7</sup> Dentro de los problemas de fondo advertidos se encuentran: asegurar la financiación de la Ley, armonizar el Sistema Integral de Paz y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, acelerar los trámites para la ejecución de Planes Integrales de Reparación Colectiva y la entrega de indemnizaciones, mejora del Programa de Atención Psicosocial a Víctimas, etc.

*Expectativa generada en las víctimas e insuficiencia de las medidas adoptadas para superar su situación de vulnerabilidad:* en 2011, la promulgación de la Ley 1448 generó amplia expectativa debido a las transformaciones que se esperaba trajera para las víctimas, tal como lo señaló en su momento el secretario general de Naciones Unidas: “no [es] suficiente tener una buena Ley, sino que esta [tiene] que tener un efecto de transformación en las vidas de las víctimas [...] la implementación de la Ley es la fase fundamental para cumplir con las expectativas sociales” (Reed, 2011). Sin embargo, la implementación de la Ley ha estado marcada por contradicciones entre dichas expectativas y el alcance real para superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas, dificultad que se ha visto reflejada en los siguientes problemas hallados en los proyectos de reforma (Anexo I: proyecto No. 8): i) las víctimas aseguran que sus problemáticas reales trascienden las reformas postuladas<sup>8</sup>; ii) no se ha desarrollado un debate público sobre la intersección entre pobreza estructural y pobreza derivada directamente del conflicto, lo que agudiza las expectativas sobre la reparación como una forma para superar la pobreza; por último, iii) el Estado carece de instrumentos sistemáticos que permitan reconocer las condiciones de vida de las víctimas, especialmente las de desplazamiento, ni ha sido posible medir el impacto real de las medidas de restablecimiento de derechos implementadas (UARIV, 2023b)<sup>9</sup>.

*La implementación de la Ley no cuenta con una financiación estable:* tal como lo afirmó el presidente de la República Gustavo Petro, fundamentado en los datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), se calcula que el costo total de indemnizar a las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas rondaría los \$301 billones COP; por lo tanto, pese a que el presupuesto de la Unidad fue de \$2,5 billones COP para 2023, a ese ritmo la indemnización de las víctimas registradas tomaría unos 125 años (El Espectador, 2023a). A esto se suma que la proyección presupuestal para la prórroga de la Ley no consideró el constante aumento en el universo de víctimas ni la poca disponibilidad de información sobre el avance de la política pública ni la falta de integralidad en la atención (CSPPDF, 2022).

Tras la prórroga a la Ley 1448, en 2021 se aprobó el CONPES 4031, el cual actualizó algunos lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El presupuesto establecido para la asistencia, atención y

<sup>8</sup> Intervenciones de sociedad civil: *Víctimas reclamantes del proceso Pisisí. Dr. Vanderley Quintero:* se menciona que el proyecto no aborda los problemas fundamentales de los procesos de restitución, destacando la micro focalización [sic] como la principal afectación para los reclamantes, además de las negaciones del 65% de las solicitudes. Se recomienda contemplar la posibilidad de facultar a la Sociedad de Activos Especiales y se destaca la importancia del proyecto, esperando su aprobación y mejora” (Díaz Plata *et al.*, 2022, p. 22).

<sup>9</sup> A esta situación se suma que el Documento Conpes 4031 -Política Nacional de Atención y Reparación-, el cual no es coherente entre la capacidad institucional, los cronogramas propuestos por la normativa vigente y el presupuesto establecido para estas tareas (UARIV, 2023a).

reparación integral proyectado a 2031 fue de \$142 billones COP, pero, según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas (CSMLV 2020, 2021), para cumplir con los compromisos de reparación de las víctimas se necesitarían unos \$328 billones COP. Varios informes de la CSMLV advirtieron reiteradamente la necesidad de superar la desfinanciación de la Ley, sin embargo, las alertas no fueron tomadas en cuenta para formular el documento CONPES<sup>10</sup> (2020). Al tiempo, la Procuraduría añadió que el documento carece de acciones concretas que le permitan abordar dificultades estructurales, modificar las prácticas institucionales o desarrollar estrategias que fortalezcan la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento (PGN, 2021).

*Los debates sobre la prórroga han sido escenario para la promoción de medidas regresivas:* con base en las particularidades del debate electoral se considera que avanzar en la reforma a la Ley 1448 posee una complejidad particular. Tan solo en la legislatura 2022-2023 se presentaron nueve documentos con propuestas de modificación normativa, lo que en la reforma evidencia una pluralidad de perspectivas sobre la priorización de temas (CSMLV, 2023; PGN, 2023; STCIV, 2021) que invita a la reflexión en torno a los riesgos de incluir medidas regresivas en la Ley.

En general, los proyectos de reforma en curso podrían considerarse como respetuosos del principio de progresividad, sin embargo, en varios proyectos de ley previos a la firma del Acuerdo, las organizaciones de víctimas advirtieron situaciones que promueven medidas lesivas para sus intereses (Ver Anexo I: proyecto No. 1, 2, 3, 5, 6 y 10) (Mesa Nacional de Víctimas, 2021). Dentro de tales medidas destacan, por un lado, los intentos por invertir la carga de la prueba para que las víctimas de despojo sean quienes tengan que probar el daño (El Espectador, 2016); por otro lado, la dilación de los procesos de restitución de tierras al introducir la segunda instancia en la fase judicial (STCIV, 2019); y, por último, la insistencia en las compensaciones como alternativa para revertir el derecho a la restitución (CCJ, 2018; CODHES, 2018; STCIV, 2018).

Si hay una línea que conecta las iniciativas legislativas calificadas como regresivas por las organizaciones sociales, esta se halla en las propuestas de reforma a los procedimientos de restitución de tierras. La marcada brecha de desigualdad agraria en Colombia se agrava con la subestimación del despojo y la vulneración histórica a los derechos de propiedad de las víctimas en el país. Al respecto, las políticas del gobierno Duque, lejos de aliviar esta situación, se centraron en demostrar resultados formales, que utilizaron la restitución como medio para promover una

---

<sup>10</sup> La CSMLV asegura que para dar cumplimiento a las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, acorde con el plazo de la Ley 2078 de 2021, se presentan limitaciones como: la poca disponibilidad de la información y los registros para realizar el cálculo de cada una de las medidas; la ausencia del universo de población pendiente de atención en algunas medidas; la falta de integralidad en la ruta de atención para cada hecho victimizante, y la dinámica de crecimiento del RUV (CSMLV, 2021).

agenda política de “seguridad jurídica para los inversionistas” (CCJ, 2019; Salazar, 2019).

Varias organizaciones sociales afirman que dentro del Estado colombiano existen fuertes divisiones en torno a la garantía del derecho de restitución (CCJ, 2019). Una postura aboga por la obligación derivada de la Ley 1448 en velar por las garantías a los derechos de las víctimas; otra posición, por su parte, promueve la defensa y proyección de la industria extractiva en los territorios tras el desplazamiento masivo. Lo cierto es que la división señalada se evidencia, por ejemplo, en la presentación reiterada de proyectos de reforma a la Ley, que buscan modificar el componente de restitución bajo el argumento de que “la restitución ha producido un universo de ‘víctimas falsas’ que han despojado a propietarios y campesinos de sus predios” (CCJ, 2019)<sup>11</sup> y usurpado tierras que en teoría fueron adquiridas legalmente. Estos debates, impulsados especialmente por el partido Centro Democrático, buscan equilibrar las fuerzas entre segundos ocupantes y las víctimas de despojo (Semana, 2018). No obstante, casos como el de la empresa Agroindustrias Villa Claudia<sup>12</sup> generan preocupación, ya que se “flexibiliza el estándar de buena fe exenta de culpa y abre la puerta a que las empresas utilicen la tutela para recibir compensaciones” (Dejusticia, 2024), lo cual desconoce las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas en estos procesos.

*i. Enfoques transversales de género y etnia:* las cifras en materia de reparación a las mujeres y a los pueblos étnicos son incongruentes<sup>13</sup> y, muchas veces, incompletas<sup>14</sup>. Esta situación ha afectado la definición del punto de partida para la elaboración de presupuestos, cronogramas y metas que guíen una reforma a la Ley en correspondencia con la realidad<sup>15</sup>. En cuanto a la participación de estos grupos

<sup>11</sup> Además, otras entidades estatales han ejercido oposición en casos de restitución de tierras, especialmente en traslapes de agendas de desarrollo, como la minería. Al respecto, el informe reseña cifras de litigio de la Comisión Colombiana de Juristas que dan cuenta de que, en 135 casos tramitados en los últimos cinco años, entidades como la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Banco Agrario, Ecopetrol y Fiduprevisora fueron opositores (CCJ, 2019).

<sup>12</sup> La Corte Constitucional revisó el caso de Saúl Ayala y su familia, quienes fueron despojados de su tierra “Venecia” en Simacota (Santander) debido a amenazas y asesinatos en los años 90. En 2019, el Tribunal Superior de Cúcuta aceptó su solicitud de restitución, pero la empresa Agroindustrias Villa Claudia, actual propietaria, impugnó la decisión por violación del debido proceso. La Corte concluyó que Saúl y su familia merecían la restitución, pero las pruebas sobre la buena fe de la empresa no se evaluaron adecuadamente; por lo tanto, se ordenó una compensación económica a favor de la empresa que generó controversia (Cortés, 2024).

<sup>13</sup> “Las cifras reportadas por enfoque de género y étnico no son coherentes con las cifras reportadas en el capítulo de atención y asistencia, pues el reporte de víctimas que solicitaron la Atención Humanitaria de Emergencia - AHE, frente a las entregadas es significativamente inferior” (CSMLV, 2023, p. 492).

<sup>14</sup> “En el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) no hay registro de las metas, ni del porcentaje de avance del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, a cargo de la UARIV, entre el 2019 y el 2021, ni para el primer trimestre de 2023” (CSMLV, 2023, p. 493).

<sup>15</sup> La CSMLV ha afirmado que las metas definidas por el Conpes no son acordes con el universo de mujeres víctimas; asimismo, ha llamado la atención sobre la ausencia de registro de las metas y avances de enfoques diferenciales en los indicadores del SIIPO.

poblacionales se ha evidenciado que, por un lado, no se ha dado un ejercicio de consulta previa que permita un balance real del impacto de la Ley en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y afro (CNTI y Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de Colombia, 2022); y, por otro lado, la participación de las mujeres en la reforma exige aplicar una perspectiva interseccional que recoja tanto sus expectativas como las de las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas (OSIEGD), incluso las de aquellas personas no vinculadas con organizaciones sociales.

### 3. Oportunidades de mejora

La reforma es una oportunidad para ajustar procedimientos y competencias relacionadas con la reparación integral y para contribuir a la superación de los obstáculos identificados. A continuación, se presentan algunas oportunidades de avance:

*i. Subsanación de problemas de fondo:* el debate legislativo podría buscar la reforma de lo estrictamente necesario a partir de un ajuste normativo que permita abordar los problemas de fondo de la Ley, eliminar los retrasos en el flujo de la implementación y fortalecer estrategias para garantizar la capacidad y la oferta institucional que exige la aplicación normativa.

En ese sentido, el AF estableció modificaciones específicas a la Ley 1448 que deben incorporarse al trámite legislativo de actualización. Dichas modificaciones buscan principalmente: ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de afectaciones al DIH y violaciones a los DD.HH., ocurridas en el marco del conflicto; hacer los ajustes a la prioridad de ejecución de recursos, a los planes de cumplimiento de metas y a los criterios de priorización poblacional y territorial; tomar las medidas necesarias para la financiación plena de la política de víctimas, incluida la del Fondo de Reparación; y, finalmente, promover mecanismos de veeduría por parte de las víctimas (Acuerdo de Paz, 2016).

Además, la reforma es la oportunidad para resolver problemas como la adecuación de la política pública según los postulados del AF, el avance en la articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), la armonización de acciones y recursos, la búsqueda de un enfoque transformador de la Ley y la construcción de una estrategia de financiación de viabilidad y sostenibilidad a la aplicación de esta Ley. Dicha estrategia puede partir de la base de la comisión planteada en el Proyecto de Ley 257, pero con la capacidad de convertirse en un escenario para el diálogo entre lo técnico y las expectativas de las víctimas. Asimismo, la reforma puede aclarar el alcance de la articulación

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

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

**Esta versión: abril 9 de 2024**

Nación- territorio y delimitar las responsabilidades de los entes territoriales, especialmente en lo relacionado con el diseño y ejecución de planes de retorno y reubicaciones. En ese sentido, la articulación podría extenderse, además, a reglamentar la disposición de recursos destinados por las entidades del orden nacional, departamental y municipal para la entrega de asistencia humanitaria a las víctimas.

*ii. Expectativas de las víctimas y medidas insuficientes:* para subsanar la distancia entre la capacidad del Estado y las expectativas de las víctimas, es clave ampliar su participación en el diseño de las reformas y garantizar el acceso completo a la información de las iniciativas legislativas. Esto asegura que la adecuación, fortalecimiento e implementación tanto de la Ley como de la política pública de víctimas atiendan a un ejercicio colectivo que permita la construcción participativa de una estrategia de priorización que reconozca las capacidades reales del Estado, sin que esto implique el desmonte de derechos adquiridos por las víctimas (El Espectador, 2023b).

Ahora bien, ante la insuficiencia de las medidas para superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas urge la adopción de un enfoque de soluciones duraderas tanto en la Ley como en la política pública; también es necesaria la implementación de los enfoques diferenciales e interseccionales (Defensoría del Pueblo, 2023) y la garantía de sostenibilidad de la Ley a través de la búsqueda de financiación de la política pública (CSMLV, 2023; Mesa Nacional de Víctimas, 2021; PGN, 2023).

*iii. Garantizar la financiación de la Ley:* requiere de estudios de viabilidad económica que permitan asegurar fuentes y mecanismos de financiación y, a su vez, garantizar el ejercicio de veedurías ciudadanas en su ejecución. Por otro lado, resulta necesario asegurar que la sostenibilidad de la Ley implique un ajuste a la priorización de metas y recursos asociados al Documento Conpes 4031. Para esto es preciso contar con un estudio previo que proyecte los recursos requeridos para la ejecución de la Ley, incluyendo los compromisos derivados del AF y, en especial, la ampliación del universo de víctimas pendientes por ser indemnizadas. En ese sentido, esta ST considera pertinente que la propuesta de crear una comisión que formule recomendaciones de financiamiento, contenida en el Proyecto de Ley 257, incluya un componente técnico, esté integrada por funcionarios con capacidad de decisión política y garantice, en sus debates, la participación de las víctimas.

Sobre la diversificación de fuentes de financiación es importante alcanzar un punto de equilibrio entre las iniciativas políticas de la sociedad civil, la capacidad estatal y las condiciones técnicas institucionales. Según funcionarios del Estado, la búsqueda de dicho equilibrio pasa por reconocer que la diversificación de fuentes de financiación enfrenta diferentes barreras técnicas como: i) el “principio de unidad

de caja” de la nación<sup>16</sup> (STCIV, comunicación personal, 2024). Este principio aporta claves para abordar posibilidades de financiación como la modificación de impuestos, la eliminación de exenciones o la asignación de un porcentaje de los recursos del Fondo Nacional de Regalías al Fondo de Reparación para las Víctimas (FRV)<sup>17</sup>; ii) la relación costo/beneficio que supone aplicar medidas como la modificación del impuesto predial y el establecimiento de estampillas “províctima” por parte de las asambleas departamentales, cuyo recaudo podría ser mínimo y sus costos operativos muy altos en el caso que se no se focalice en los entes territoriales con mayores capacidades administrativas y presupuestales; iii) Los límites técnicos que recaen sobre los entes territoriales podrían suponer vacíos presupuestales de la Ley, si se considera que la política de víctimas es financiada desde la Nación.

En paralelo, la ST considera pertinente evaluar la viabilidad de algunas propuestas recopiladas en el trabajo de campo realizado para este informe: i) es importante avanzar en la eficiencia de gasto para identificar casos de duplicidad en funciones de algunas entidades prestadoras de servicios a las víctimas, a la par de un ejercicio de reconocimiento sobre cuáles bienes y servicios reciben, quién los ofrece y su costo para la Nación, para que con esa información se redistribuya el gasto; ii) articular la política pública de víctimas frente a la oferta social del Estado, guardando la especialidad de funciones y límites, y que con esto se asegure la perspectiva de restablecimiento de derechos<sup>18</sup>; iii) mediante las obras por impuestos se

---

<sup>16</sup> “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

[...] este principio consagra que, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general del municipio o del departamento” (art. 16 del Decreto 111 de 1996). Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única de la entidad territorial, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.

<sup>17</sup> Modificar el impuesto predial para elevar la tarifa máxima permitida y recomendar a las autoridades locales actualizar el avalúo catastral de los predios rurales; destinar un punto porcentual del gravamen a los movimientos financieros al FRV; asignar un porcentaje de los recursos del Fondo Nacional de Regalías al FRV; canalizar un porcentaje del valor total de las regalías de libre inversión para el FRV; utilizar parte de las utilidades de Ecopetrol para financiar el Fondo de Restitución de Tierras; autorizar a las asambleas departamentales para establecer una estampilla “províctima” sobre los contratos departamentales, cuyos recursos captados se distribuyan entre los municipios de acuerdo con su categoría y la participación de la población desplazada en el municipio; incrementar, tanto por parte de las entidades nacionales como de las territoriales, la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos de la política pública de víctimas; fortalecer los controles administrativos y vigilar detalladamente los convenios realizados con los operadores por parte de la UARIV, con el fin de evitar la usurpación, fuga o desvío de recursos.

<sup>18</sup> Esta perspectiva parte de la idea de que tanto la política de víctimas como la oferta social del Estado comparten el restablecimiento de derechos como objetivo general; de lo contrario, su alcance se reduciría al asistencialismo. En esa medida, el éxito de la política y de la oferta social estaría condicionado al restablecimiento efectivo de derechos de los usuarios; sin embargo, su fracaso es evidente en el constante tránsito de los ciudadanos entre un modelo y otro. Ahora bien, existen puntos de convergencia entre la política de víctimas y la oferta social que deben ser identificados y caracterizados (por ejemplo, retornos y reubicaciones, compensación por el delito de desplazamiento forzado o reparación de sujetos colectivos territoriales). En esos casos, es necesario garantizar un sistema que evite la duplicación de esfuerzos y garantice condiciones justas de acceso tanto a las víctimas del conflicto armado como a las víctimas de pobreza estructural.

pretende fortalecer la vinculación del sector privado con miras a su articulación y a la posible identificación de elementos transformadores para el territorio.

*iv. Evitar la adopción de reformas regresivas:* es imperativo facilitar la verificación ciudadana del espacio legislativo y que desde ahí se garantice que las propuestas contribuyan efectivamente al impulso de la implementación del AF, a la par de “acciones transformadoras” a través de las reformas. En ese sentido, esta ST recalca la necesidad de prestar especial atención a las herramientas jurídicas que —como las contenidas en la jurisprudencia de la Corte constitucional (2004, 2019; Presidencia de la República, 1996) y en instrumentos internacionales relacionados con la lucha contra la impunidad y por la reparación (CCJ, 2007) — se erigen como pilares para evitar la adopción de medidas regresivas que atenten o desconozcan los derechos ya adquiridos por las víctimas del conflicto armado no internacional.

*v. Intensificar la implementación de los enfoques diferenciales:* más allá de la voluntad política del actual gobierno, el fortalecimiento de los enfoques diferenciales implica crear vínculos entre el trazador presupuestal de paz y los relacionados con los enfoques de género y étnico, los cuales faciliten el monitoreo a la financiación de los compromisos que buscan impactar estas poblaciones. Por otra parte, es necesario adelantar políticas y acciones afirmativas, claras y evaluables que tomen en cuenta las necesidades específicas de grupos de especial protección (CEPDIPO, 2023). En las propuestas de reforma se plantea facultar al presidente de la República para que, en un término de seis meses, pueda expedir un decreto con fuerza de ley que reforme la normativa relacionada con las garantías de derechos de las víctimas con pertenencia étnica. Es importante que este proceso se maneje conjuntamente entre la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPC) y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas con el fin de asegurar la consulta previa, libre e informada.

Las oportunidades propuestas para ajustar procedimientos y competencias en el marco de la reforma a la ley de víctimas:

- Integrar las reformas a la Ley que surjan de la dinámica legislativa en el proceso de actualización anual dentro del que se somete el Plan Marco de Implementación (PMI), esto permitiría modificar las metas por indicador y profundizar su impacto, especificar metodologías y productos esperados; a la vez que se genera una socialización de los avances reales de la implementación, no solo del proceso de adecuación y fortalecimiento a la Ley, sino también de la ejecución de sus componentes.

- La actualización de estas metas facilitaría el acceso a información completa y reciente sobre el cumplimiento o los rezagos que se lleven con la implementación. Adicionalmente, dicha articulación requeriría desarrollar instrumentos de planeación a mediano y largo plazo que contribuyan a la formulación de metas por indicador (Ruiz Gómez y Tello Saldarriaga, 2023).
- En cuanto a la relación Nación-territorio es importante fortalecer el acompañamiento técnico a los entes territoriales para coordinar los procesos de reparación integral y el avance en estrategias de corresponsabilidad (CSMLV, 2023; PGN, 2023). Esta medida podría desarrollarse sobre la base del rol articulador de la UARIV, en torno a los planes y programas a implementar por cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).
- Resulta valioso articular los diferentes sistemas que se han dispuesto para la reparación de víctimas en Colombia (el SNARIV, el Sistema Integral para la Paz y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) para avanzar en un diagnóstico que permita identificar las coincidencias entre compromisos del SNARIV y los proyectos asociados con la justicia restaurativa (en el marco de los Toar<sup>19</sup> y sanciones propias). Para evitar traslapes entre proyectos restaurativos, de reparación y de oferta social del Estado, es importante prever a nivel normativo los efectos del desarrollo de los Toar y las sanciones propias, con cargo al presupuesto de reparación del SNARIV o de presupuestos locales dispuestos a fortalecer la oferta social del Estado. Además, es importante que la articulación interinstitucional no exima a los comparecientes de su obligación de reparar a las víctimas ni derive en una carga de la ejecución de proyectos restaurativos en el presupuesto público<sup>20</sup>. El cumplimiento de las obligaciones del Estado no puede agotar la reparación.
- La reforma a la Ley 1448 de 2011 es una oportunidad para formalizar mecanismos de articulación interinstitucional y sincronizar la oferta de política social del Estado en la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (CSMLV, 2023; CSPPDF, 2022).

<sup>19</sup> Trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador que deben realizar los comparecientes ante la JEP.

<sup>20</sup> En caso de una ausencia de recursos por parte de los comparecientes, para obras cuya contratación aún no se ha completado es posible especificar condiciones en los pliegos. En el caso de obras en curso, la ejecución puede estar condicionada a la capacidad de la empresa contratista para vincular comparecientes como mano de obra. Los aportes de los comparecientes se llevarían a cabo mediante su participación en el programa de reincorporación o en el proceso de reconstrucción de proyectos de vida del sector defensa a miembros de la fuerza pública.

Adicionalmente, en el caso de entes territoriales con responsabilidades, pero sin recursos, una apuesta podría ser la canalización de los OCAD Paz en dirección a fortalecer sus capacidades de ejecución de obras dirigidas a la reparación de las víctimas.

- El desarrollo del principio de corresponsabilidad es clave para delimitar las competencias de la articulación Nación-territorio, relacionadas con la ejecución de temas como: los planes de retorno y reubicación; los planes integrales de reparación colectiva; los Toar y las sanciones propias.
- Los avances en entidades como la JEP y el inicio de la fase de reconocimiento del macrocaso 11 de violencia sexual reclaman que la reforma a la Ley contemple el fortalecimiento de componentes como la rehabilitación psicosocial (CSMLV, 2023), en la medida que los procesos de declaración y reconocimiento pueden causar afectaciones en la salud mental y emocional de las víctimas.

## Bibliografía

- Acuerdo de Paz (2016). Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>
- Comisión Colombiana de Juristas [CCJ] (ed.) (2007). Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Comisión Colombiana de Juristas [CCJ] (2018, 18 de octubre). Rechazo a la reforma a la Ley 1448 de 2011 presentada por María Fernanda Cabal. Acaba con la restitución y promueve la legalización del despojo [Comunicado]. [http://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=168](http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=168)
- Comisión Colombiana de Juristas [CCJ] (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierra en Colombia Comisión Colombiana de Juristas. [http://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=223](http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=223)
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad [CEV] (2022). Hallazgos y Recomendaciones. Informe Final -Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>
- Comisión Nacional Ambiental Indígena [CNAI] (2021). Entrevista de la STCIV a Corporación Nuevo Arcoiris [Comunicación personal].
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas [CNTI] y Observatorio de Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de Colombia (2022). Informe Decreto Ley 4633 De 2011 [informe] CNTI. <https://www.cntindigena.org/informe-decreto-ley-4633-de-2011/>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES] (2018). Rechazo a Reforma a la Ley 1448 de 2011 presentada por María Fernanda Cabal: Acaba con la restitución de tierras y promueve la legalización del Despojo. CODHES. <https://codhes.wordpress.com/2018/10/18/rechazo-a-la-reforma-a-la-ley-1448-de-2011-presentada-por-maria-fernanda-cabal-acaba-con-la-restitucion-de-tierras-y-promueve-la-legalizacion-del-despojo/>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES] (direct.) (2020, 17 de octubre). Intervención Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 del Congreso “La reforma a la Ley 1448 de 2011 que necesitan las víctimas del conflicto armado”. ¿Hacia dónde va la Reparación colectiva en Colombia? [Foro virtual] [https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hjn0&t=6696s&ab\\_channel=CODHES\\_CANALOFICIAL](https://www.youtube.com/watch?v=byhoc3Hjn0&t=6696s&ab_channel=CODHES_CANALOFICIAL)
- Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-025-04. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-588-19. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>

- Cortés, Paula. (2024, 22 de octubre). La decisión de la Corte que pone en riesgo la restitución de tierras. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/restitucion-de-tierras-en-colombia-en-riesgo-por-decision-de-corte-en-caso-villa-claudia/>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [CSMLV] (2020). Séptimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2019-2020 [informe]. CSMLV [https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Politica%20de%20Justicia%20Transicional/Informes\\_de\\_seguimiento\\_ley\\_victimas/7.%20SÉPTIMO%20informe%20seguimiento%20Ley%20de%20Víctimas.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Politica%20de%20Justicia%20Transicional/Informes_de_seguimiento_ley_victimas/7.%20SÉPTIMO%20informe%20seguimiento%20Ley%20de%20Víctimas.pdf)
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [CSMLV] (2021). Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020-2021 [informe]. CSMLV. [https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Politica%20de%20Justicia%20Transicional/Informes\\_de\\_seguimiento\\_ley\\_victimas/8.%20COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Politica%20de%20Justicia%20Transicional/Informes_de_seguimiento_ley_victimas/8.%20COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [CSMLV] (2023). Décimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2022-2023 (Décimo). [informe]. CSMLV.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado [CSPPDF] (2022). Un futuro para las víctimas del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones de Política Pública CSPPDF y Equipo Nacional de Verificación. [https://is-suu.com/codhes/docs/3079\\_20220509\\_wb\\_](https://is-suu.com/codhes/docs/3079_20220509_wb_)
- Decreto 111 de 1996 [Presidencia de la República]. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. 15 de enero de 1996. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=5306](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=5306)
- Defensoría del Pueblo (2023, 20 de noviembre). Defensor del Pueblo solicitó aumento en el presupuesto para la implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz [Comunicado de prensa]. <https://defensoria.gov.co/-/defensor-del-pueblo-solicit%C3%B3-aumento-en-el-presupuesto-para-la-implementaci%C3%B3n-del-punto-5-del-acuerdo-de-paz>
- DeJusticia (2024, 26 de febrero). La restitución de tierras vuelve a estar en peligro [Comunicado de prensa]. <https://www.dejusticia.org/problemas-con-la-restitucion-de-tierras/>
- Díaz Plata, Edwing; Flórez Schneider, Gloria; Quiroga Carrillo, Jael; Toro Ramírez, David; Bastidas Rosero, Jorge Hernán; González Agudelo, Jhon Jairo; Vargas Soler, Carlos (2022, 18 de noviembre). Proyecto de Ley 280/2022C. Por medio de la cual se reforma la ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones. <https://www.camara.gov.co/tramite-de-restitucion-de-tierras>
- El Espectador (2023a, 11 de abril). Petro asegura que no hay recursos para cumplir el Acuerdo de Paz ni para víctimas. El Espectador.

- <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-afirma-que-no-hay-dinero-para-acuerdo-de-paz-ni-para-indemnizar-a-victimas-del-conflicto/>
- El Espectador (2023b, 1 de octubre). Reforma a la Ley 1448: A saldar una deuda con las víctimas. El Espectador. <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/reforma-a-la-ley-1448-a-saldar-una-deuda-con-las-victimas/>
- Ley 2078 de 2021. Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando 10 años su vigencia. 8 de enero de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155306>
- Mesa Nacional de Víctimas (2021). 10 años de implementación de la Ley 1448 de 2011: ¿En qué vamos? <https://mesanacionaldevictimas.org/2021/06/18/10-anos-de-implementacion-de-la-ley-1448-de-2011-en-que-vamos/>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2020). Segundo informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Procuraduría Delegada Preventiva y De Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz [Informe]. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz.pdf>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2021). Tercer informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz [Informe]. Procuraduría Delegada Preventiva y De Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuradur%C3%ADa%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2023). Quinto informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz [Informe]. Procuraduría Delegada Preventiva y De Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2020a). Procuraduría pidió al Congreso que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se prorrogue por 15 años. PGN. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-pidio-al-Congreso-que-la-Ley-de-Victimas-y-Restitucion-de-Tierras-se-prorrogue-por-15-anos.news>
- Reed, Michael (2011). Ley de Víctimas, inicia la encrucijada. El Colombiano. [https://www.elcolombiano.com/historico/ley\\_de\\_victimas\\_inicia\\_la\\_encrucijada-CFEC\\_137207](https://www.elcolombiano.com/historico/ley_de_victimas_inicia_la_encrucijada-CFEC_137207)
- Salazar, Julián. (2019). Una defensa por la prórroga a la Ley de víctimas y restitución de tierras. Revista Cien Días, 97. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/una-defensa-por-la-prorroga-a-la-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras/>
- Semana. (2018, 15 de septiembre). Reforma a la Ley de Tierras: Víctimas en desventaja frente a los propietarios. Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-a-la-ley-de-tierras-victimas-en-desventaja-frente-a-los-propietarios/583191/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV]. (2018). Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (AF 6.3.2)

- [Informe]. STCIV y Cinep/PPP-CERAC. <https://www.cinep.org.co/wp-content/uploads/2022/04/2019-4to-informe-Trimestral-14-diciembre-2018.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV] (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (AF 6.3.2). STCIV y Cinep/PPP-CERAC. <https://www.cinep.org.co/wp-content/uploads/2022/04/V2-Sexto-informe-trimestral-Secretaria-Te%CC%81cnica.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV] (2020). Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (AF 6.3.2) [Informe]. STCIV y Cinep/PPP-CERAC. <https://www.cinep.org.co/informes-generales/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV] (2021). Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. STCIV y Cinep/PPP-CERAC. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV] (2024). Entrevista a funcionario de la STCIV [Comunicación personal virtual].
- Ruiz Gómez, Juan David y Tello Saldarriaga, Elizabeth (2023). El camino a una medición de cumplimiento del plan marco de implementación del acuerdo de paz a 2031. Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://www.dnp.gov.co/443/publicaciones/Planeacion/Paginas/el-camino-a-una-medicion-de-cumplimiento-del-plan-marco-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-a-2031.aspx>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (Dir.) (2023a). “Ley de Víctimas: Un diálogo en clave de soluciones duraderas” [Foro virtual]. <https://www.youtube.com/watch?v=2tv28yTHsSs>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2023b). Soluciones duraderas-Reforma a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-Unidad para las Víctimas [material comunicativo virtual]. [https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/reforma-LeyVictimas-1448/Soluciones\\_duraderas.html](https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/reforma-LeyVictimas-1448/Soluciones_duraderas.html)

## Anexo 1. Cuadro proyectos de reforma a la Ley 1448 de 2011 tramitados por el Congreso de la República (2015-2023)

|   | No.                                          | Título                                                                                                                                                                                     | Estado                                |
|---|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | PL 148 de 2015<br>(Senado)                   | Por medio de la cual se modifican los Artículos 78º, 88º, 89º y se adiciona un Parágrafo al Artículo 91º de la ley 1448 de 2011 “                                                          | Archivado                             |
| 2 | PL 131 de 2018<br>(Senado)                   | Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones                                                                                                       | Archivado                             |
| 3 | PL 020 de 2019<br>(Senado)                   | Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.                                                                                | Archivado                             |
| 4 | PL 272 de 2019<br>(Cámara)                   | Por medio del cual se modifica la vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y se garantiza el cumplimiento de los procesos de reparación de los sujetos individuales y colectivos. | Retirado por el autor                 |
| 5 | PL 170 de 2021<br>PL 345 de 2020<br>(Senado) | Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución.                                           | Archivado                             |
| 6 | PL 170 de 2021<br>(Senado)                   | Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución.                                           | Archivado                             |
| 7 | PL 035 de 2022<br>(Cámara)                   | Por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) en lo concerniente al pago de la indemnización administrativa y/o judicial a favor de los niños, niñas y              | Pendiente de segundo debate en Cámara |

|    |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                   |
|----|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|    |                         | adolescentes víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones                                                                                                                                                                                                                             |                                                   |
| 8  | PL 280 de 2022 (Cámara) | Por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones | Pendiente de radicar ponencia para segundo debate |
| 9  | PL 214 de 2022 (Senado) | Por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones                                                                                                                                                                        | Archivado                                         |
| 10 | PL 005 de 2022 (Senado) | Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de los segundos ocupantes vulnerables de predios objeto de restitución                                                                                                                                                              | Pendiente segundo debate en Senado                |
| 11 | PL 152 de 2023 (Cámara) | Por medio de la cual se modifica y fortalece la ley 1448 de 2011                                                                                                                                                                                                                                       | Pendiente primer debate en Cámara                 |
| 12 | PL 89 de 2023 (Senado)  | Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011 para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones                                                                                                 | Pendiente primer debate en Senado                 |
| 13 | PL 64 de 2023 (Cámara)  | Por medio del cual se modifica y actualiza la Ley 1448 de 2011 “Política de atención y reparación integral a las víctimas”. [Víctimas de población de sujetos de especial protección]                                                                                                                  | Pendiente primer debate en Cámara                 |

|    |                            |                                                                                                                                              |                                   |
|----|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 14 | PL 210 de 2023<br>(Cámara) | Por medio de la cual se modifica, adiciona la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [Mejoramiento atención a víctimas]           | Pendiente primer debate en Cámara |
| 15 | PL 001 de 2023<br>(Senado) | Por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación de víctimas del conflicto armado interno | Aprobado segundo debate Senado    |
| 16 | PL 257 de 2023<br>(Cámara) | Por medio de la cual se modifican y adicionan la Ley 1448 de 2011 y la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones                       | Pendiente primer debate en Cámara |

PUNTO

6

Implementación,  
Verificación y  
Refrendación

# 1. Introducción

La ST identificó en los informes de verificación que ha publicado las oportunidades de mejora que tienen aún el potencial de impulsar la implementación del Acuerdo Final de Paz. El punto 6 del A.F., incluye las medidas institucionales y financieras para la implementación, así como los mecanismos para la verificación de la implementación.

## 2. Análisis Temático

### 2.1. Mecanismos de Verificación

#### 2.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-

En su Sexto informe de verificación (2019b), la ST señaló como una oportunidad de mejora para la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI- (A.F. 6.1.6) “la publicación de los tiempos y términos de funcionamiento de la CSIVI, brindarán certidumbre al proceso de implementación, así como confianza a la sociedad y a los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación” (ST, 2019, p. 261).

Posteriormente, en el Duodécimo informe de Verificación (2022a), la ST señaló que

para asegurar un mejor funcionamiento de las instancias para dar impulso a la implementación, en particular para la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-, es necesario: mantener sesiones quincenales de la CSIVI y contar con mecanismos de seguimiento bipartitos a los compromisos que en ella se establecen. (ST, 2022, p. 222)

Esa oportunidad de mejora fue adoptada parcialmente pues durante 2023, si bien las sesiones de la Comisión no fueron citadas quincenalmente, sí fueron convocadas 10 sesiones durante el año (ST, 2024, p. 255).

Adicionalmente, en ese mismo informe, la ST señaló la utilidad, como oportunidad de mejora, de mostrar avances diferenciales en la implementación al producir informes desde la CSIVI y para lo que la Comisión “podrá generar reportes temáticos especializados o territoriales relacionados con los componentes del A.F” (ST, 2022, p.222).

En su Decimotercer informe (2024) la ST señaló como una oportunidad de mejora que, para garantizar el seguimiento que hace la CSIVI a los compromisos que allí se adquieren, resultaría útil crear un “sistema de gestión que permita para cada compromiso establecer un responsable y un plazo para el cumplimiento” (ST, 2024, p. 293)

El A.F., en su punto 6.1.7 dispone que “la CSIVI estará compuesta por tres delegados/as del Gobierno Nacional, tres delegados de las FARC-EP” (AF, 2016, p. 200). Al respecto y frente a la calidad de los delegados en esa Comisión, la ST señaló en su Decimotercer informe (2024) que

la jerarquía y alcances como mecanismo de impulso a la implementación de la CSIVI ha aumentado tanto por la instalación de la Comisión por parte del Presidente de la República el 2 de octubre de 2022 (reportado en el XII Informe de la ST) como con la participación activa y el liderazgo decidido que, a juicio de esta ST, han tenido los representantes de Comunes durante el período de este reporte en ese organismo. (ST, 2024, p. 256)

En mérito de lo anterior, la ST señala como una oportunidad de mejora la presencia permanente de los miembros del Gobierno Nacional, e inclusive del Presidente de la República, para que la CSIVI consiga de manera más efectiva el propósito señalado en el punto 6.1.6 del A.F. de “resolver cualquier diferencia o situación imprevista que pueda surgir entre las partes firmantes del Acuerdo Final en la interpretación de los acuerdos que no pueda ser resuelta por mecanismos acordados en el punto correspondiente, cuando los haya” (A.F., 2016, p.199).

Frente a las capacidades de gestión para la implementación en el Gobierno Nacional en su Duodécimo informe (2022a) la ST señaló que

la nueva estructura de la Presidencia de la República y en consecuencia de la OACP, de quien dependerá la nueva Unidad para la Implementación del A.F., la persona encargada de las responsabilidades de la implementación puede limitar y retrasar funciones de la implementación, toda vez que según la Ley, el rango del cargo en el que fue nombrada la nueva directora, no tiene facultades de ordenamiento de gasto, nominación ni un equipo de apoyo a la gestión. (ST, 2022, p. 191)

Y en el Decimotercer informe en el sentido de que

la ST reitera la importancia de que el despacho encargado de la coordinación de las tareas de implementación del A.F., recupere además del rango ministerial en la organización del Gobierno Nacional, las capacidades en términos de ordenación de gasto, de nominación de equipo y un equipo de apoyo a la gestión para agilizar y catalizar la implementación. (ST, 2024, p. 258)

La ST reitera en el presente informe la oportunidad de mejora relacionada con devolver al despacho y al funcionario responsables de la implementación del A.F. en el Gobierno Nacional el rango ministerial para que recupere así capacidad de gestión y de coordinación de las actividades de implementación, así como las facultades de ordenación del gasto y nominación de un equipo para la gestión.

### 2.1.2. Plan Marco de Implementación -PMI

El PMI está estipulado en el A.F., como una herramienta de planeación para “garantizar la implementación de todo lo acordado” (A.F. 6.1.1). En ese sentido, es una herramienta que según el Acuerdo “será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar” (A.F., 2016 p. 196). De tiempo atrás la ST ha insistido en la necesidad de adelantar esta revisión anual del PMI según lo establece el A.F.; en su Décimo informe de verificación (2021b), señaló que “adelantar la mencionada revisión debe considerar “los cambios territoriales, presupuestales e institucionales que enfrenta la implementación del A.F” (ST, 2021, p. 356), oportunidad de mejora que fue reiterada en el Undécimo informe de verificación.

La ST insistió, en su Duodécimo informe en esa oportunidad de mejora e indicó que: “Para identificar avances y retrasos en la implementación y mantener un impulso programático sostenido a las acciones de implementación en función de las condiciones fiscales es necesario adelantar la revisión anual del PMI según lo establece el A.F. (A.F. 6.1.1)” (ST 2022a, p. 222). Esa oportunidad fue reiterada en el Decimotercer informe de verificación en el sentido de la importancia de

ajustar las necesidades de la implementación a la realidad económica y fiscal del país resulta conveniente para hacer por primera vez la actualización del PMI y en adelante hacer dicha revisión una vez al año tal como lo estipula el A.F.

A más de siete años del inicio de las tareas de la implementación del A.F., y el no haberse adelantado por primera vez la revisión del PMI, la ST considera que esta disposición del A.F. está en incumplimiento, pero reitera la oportunidad de mejora de su revisión basada en los criterios de las condiciones fiscales del país para revertir esa situación.

### 2.1.3. Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia

En su Undécimo informe de verificación (2022) la ST señaló la importancia de “Cargar las 31 fichas técnicas de los indicadores que todavía están pendientes en el SIPO, con el fin de reforzar y hacerle un seguimiento preciso a su cumplimiento y desarrollo” (ST, 2021, p.192) y de

revisar las fichas de indicadores del SIPO en aquellos casos en que se presenten avances de programas y políticas de Gobierno en concordancia con el Acuerdo, pero que no representan un cumplimiento explícito del mismo, como en los casos de la política en contra del consumo de drogas ilícitas o los programas de prevención del consumo de drogas ilícitas. (ST, 2022, p. 192)

En el Decimotercer informe de verificación, la ST señaló la necesidad de

mejorar los sistemas de seguimiento, en especial el SIPO, para que en el marco de la revisión del PMI se aprueben las fichas técnicas de los indicadores que aún no las tienen, que se actualicen las 11 fichas técnicas pendientes de revisión en la CSVI y que se modifiquen e incluyan nuevos indicadores para mejorar el seguimiento, lo que es una medida para fortalecer la transparencia en los procesos de implementación. (ST, 2024, p. 292)

En ese mismo informe la ST encontró dos oportunidades de mejora adicionales frente a la implementación del SIPO. La primera de ellas indicaba la necesidad de mejorar “la relación entre metas e indicadores en la plataforma SIPO con el fin de que no sea posible reportar al 100% el cumplimiento de un compromiso del A.F. cuando en realidad no se ha terminado de implementar” (ST, 2024, pp. 292 - 293); la segunda oportunidad que la ST identificó fue la de que para “importante que el SIPO cuente con información desagregada a nivel de municipios para conocer el estado de la implementación en cada uno de ellos y no de manera general exclusivamente para los municipios PDET” (ST, 2024, p. 293).

Finalmente, la ST reseñó en su Decimotercer informe de verificación la falta de actualización y el hecho de que la plataforma Sinergia está incompleta en relación con el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo y señaló que

si bien la plataforma ya contaba en su versión anterior con un módulo que permitía conocer los avances en materia de implementación de los indicadores del PMI asociados al Plan Nacional de Desarrollo vigente, en la nueva versión de Sinergia (...) aún no reflejaba tales avances para el PND 2022-2026. (ST, 2024, p. 260)

La ST reitera como una oportunidad de mejora la inclusión y diferenciación de los indicadores asociados al PMI en el seguimiento del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y en la plataforma Sinergia, permitiendo la asociación con el Plan Pluri-anual de Inversiones y el trazador presupuestal para la paz a nivel de programas y proyectos, de lo contrario no será posible continuar con la verificación de las acciones de gobierno dirigidas al cumplimiento del A.F.

#### 2.1.4. Mecanismos Internacionales de Verificación

Es de resaltar que aun cuando las instancias ya referidas, que hacen parte de los mecanismos internacionales de verificación, operan como ha sido descrito y en concordancia parcial con los términos en los que lo plantea el A.F. La función de los Notables Verificadores, como lo establece el A.F., no ha sido utilizada por las partes del Acuerdo. La ST encuentra que la participación de los Notables por solicitud de las partes para el impulso a la implementación y para la solución de controversias en el proceso de implementación podría catalizar la implementación y retirar obstáculos gracias a su intervención de acuerdo con las partes, acuerdo que en las actuales circunstancias de voluntad concurrente para la implementación resulta oportuna: el A.F. en su punto 6.3.2.f señala que que “En relación con los puntos de discusión y controversia que adviertan dificultad en la implementación de los acuerdos, los notables, en coordinación con la CSIVI, presentarán recomendaciones de solución” (A.F., 2016, p.210).

En efecto, en su Cuarto informe de verificación (2018b) la ST señaló como una oportunidad de mejora “la apertura de un canal de comunicación entre la CSIVI y los Notables para lo cual pueden ser consideradas distintas opciones” (ST, 2021, p. 263), oportunidad que fue reiterada en el Quinto informe de verificación de la ST (2019). Posteriormente, en su Noveno informe de verificación (2021a) “La ST reiter[ó] que la reactivación de los Notables en el Componente de Verificación Internacional es una oportunidad para impulsar el A.F., identificar oportunidades de mejora y afianzar la confianza de las partes, pues pueden acudir al mecanismo de acompañamiento en caso de presentarse controversias” (ST, 2021, p. 339). Más reciente, en el Decimotercer informe de verificación (2024), la ST identificó la importancia de “Reactivar el papel de los Notables Verificadores con el fin de contar con todas las herramientas previstas en el A.F., para la verificación y la solución de controversias en el desarrollo de la implementación” (ST, 2024, p. 292).

En relación con el apoyo técnico la ST señaló, en su Primer informe de verificación (2018) que “la utilidad de la información [recibida del apoyo técnico] (...) ha sido limitada por la diferencia de las metodologías y las dificultades de acceso, en particular por la falta de la entrega de información a la ST como lo estipula el A.F. (6.3.2) y los protocolos definidos por la CSIVI (ST, 2018, p. 195), aunque posteriormente, en el Sexto informe de verificación (2019), la ST señaló que “Este instituto [Kroc] ha hecho dos entregas parciales de información a la ST (ST, 2019, p. 288).

Para el Decimotercer informe de verificación (2024) la ST señaló que “no ha recibido información útil en materia de la implementación del A.F., de manera periódica y oportuna del apoyo técnico en los términos en los que lo establece el A.F. (6.3.2). (ST, 2024, p. 263). Para el presente informe, la ST señala como una oportunidad de mejora que el apoyo técnico ponga a disposición de la Secretaría Técnica

del Componente Internacional de Verificación información útil y de manera oportuna que aporte en la verificación integral de la implementación del A.F. en los términos en los que lo establece el A.F. (6.3.2). (ST, 2024, p. 263)

Finalmente, esta Secretaría Técnica ha dejado de operar durante algunos periodos lo que ha impedido la continuidad integral del mecanismo internacional de verificación, en los términos establecidos en el AF, debido a demoras en la gestión de los recursos por parte de las dependencias del Gobierno Nacional responsables del mismo desde el inicio de la implementación en 2016. Esa oportunidad de mejora, señalada en el Cuarto informe de verificación en términos de que “en lo que respecta a la Secretaría Técnica del Componente, el Gobierno Nacional garantizará la gestión de los recursos necesarios con la comunidad internacional para implementar el proceso de verificación” (ST, 2018b, p.290), es reiterada en el presente informe.

### 2.1.5. Implementación normativa

En su Decimotercer informe de verificación (2024), la ST señaló que de las 107 normas previstas en el A.F., para su implementación habían sido expedidas 73, por lo que están pendientes de expedición 34 normas (31,7%). En ese mismo informe, la ST indicó que

con el propósito de lograr el cumplimiento en materia de implementación normativa se requiere que el Gobierno Nacional priorice una agenda legislativa para la adopción de las normas que dé implementación prioritaria con atraso, entre las que se encuentran el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, la reforma a la Ley 1448 de 2011 y la reforma política, entre otros. (ST, 2024, p. 293)

La ST señala como una oportunidad de mejoramiento la de adelantar los trámites de normas de implementación prioritaria pendientes: reforma a la Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino); Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Cultivadores(as) (A.F. 4.1.3.4); reforma a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de tierras) (A.F. 6.1.10, h); reforma a la Ley 152 de 1994 orgánica del Plan Nacional de Desarrollo; normas para la implementación de la Reforma Rural Integral (como los ajustes a la Ley de Tierras, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Adjudicación de Baldíos) y la Sustitución de Cultivos Ilícitos; “Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia” (A F 6.1.10,m); “Ley y o normas del sistema de financiación de partidos” (A. F. 1 10 c); “Leyes y o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía” (A.F. 1 10 ); y “Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción” (A .F. 6.1.10, k).

La falta de trámite de esas normas representa un obstáculo para la implementación en los términos previstos en el A.F., en la medida en que afecta la

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: abril 9 de 2024**

secuencia en la implementación de otras disposiciones y el cumplimiento de los Planes Nacionales, en particular del PNIS, del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

## 3. Financiación

### 3.1.1. Análisis

El A.F. (6.1) establece que el Gobierno Nacional “será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos (...) por lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes” (A.F., 2016, p. 195). En este informe específico, la ST identifica oportunidades de mejora asociadas a la financiación para la implementación del A.F.

En su Decimotercer informe de verificación (2024), la ST señaló la pertinencia de agregar una sección sobre los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), debido a que este Marco contiene la programación fiscal para los próximos diez años, en los cuales aún se debe implementar el A.F. De esta forma, se podría hacer un seguimiento a los recursos destinados a la implementación del A.F. y a la viabilidad financiera de los programas, planes nacionales y los proyectos asociados. Además, la inclusión de una sección de recursos para la implementación del A.F. en el MFMP permite revisar los criterios de priorización y asignación presupuestal con base en las necesidades actuales de financiación del A.F. que no se revisan desde el MFMP 2017. La ST identificó como un obstáculo para la implementación del A.F. desde su Décimo informe que “los Marcos [Fiscales de Mediano Plazo] para 2019, 2020 y 2021 no incluyen el seguimiento a la implementación del A.F” (ST, 2021b, p.342).

La ST también identificó en su Decimotercer Informe (2024) como oportunidad de mejora la inclusión de una sección específica en el Plan Financiero de cada vigencia que permita verificar la planeación fiscal para la implementación del A.F, y que ésta sea consistente con lo establecido en el A.F., lo que permitiría hacer un mayor seguimiento a los recursos destinados a la implementación del A.F. La ST enfatizó este obstáculo en su Decimotercer informe y señaló que “ni el MFMP de las últimas tres vigencias, ni el Plan Financiero incluyen una sección de asignaciones fiscales para la implementación del A.F.” (ST, 2024, p.27).

Con relación a la financiación del A.F. que debe ser garantizada por el Gobierno Nacional, según lo estipula el A.F., (6.1), la ST identificó como una oportunidad de mejora, desde su segundo informe (2018a), el fortalecimiento de las medidas

de transparencia del Fondo Colombia en Paz (FCP) como el oportuno reporte público de la información sobre recursos asignados y ejecutados, y su desagregación en proyectos y programas específicos. Adicionalmente, la ST ha señalado, desde su segundo informe, la importancia de que los entes de control, informen el resultado de las investigaciones e imputaciones relacionadas con el presupuesto y el proceso de financiación para la implementación del A.F. (ST, 2018a).

El Fondo Colombia en Paz no ha publicado informes de gestión desde agosto de 2022 cuando publicó su último informe con la información sobre asignación y ejecución presupuestal del primer semestre de ese mismo año, lo que dificulta el seguimiento a la ejecución de estos recursos destinados a implementación del A.F. Por lo tanto, no es posible conocer la desagregación de los recursos asignados a las diferentes agencias con responsabilidad en la implementación del A.F. por medio del Fondo Colombia en Paz, así como la ejecución presupuestal de estos recursos y los resultados de la misma en términos del avance en el cumplimiento de compromisos.

Como la ST técnica lo señaló en la primera sección del punto 6 del presente informe, los cambios institucionales en cuanto a los funcionarios y despachos con responsabilidades en la implementación han tenido un impacto negativo en ese proceso. Es por esto que, para mejorar la gestión y el seguimiento de los recursos del FCP, la ST reitera como oportunidad de mejora el restablecimiento de una línea de dirección precisa en la cual el gobierno delegue a un responsable que presida el consejo del FCP, que fue presidido por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y que con su eliminación pasó a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. O en su defecto, devolver al despacho en la Presidencia de la República responsable de la implementación el rango ejecutivo y la capacidad de representación en las instancias de toma de decisiones del FCP.

Ahora bien, la ST sí encontró información de asignación y ejecución presupuestal del FCP en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Procuraduría General de la Nación y en la Contraloría General de la República. Según información del MHCP, la asignación presupuestal para el FCP para 2022 era de \$338.500 millones, pero el FCP no reporta registro de obligación ni pago (Ministerio de Hacienda, 2023); en 2023 se asignaron \$330.894 millones del Presupuesto General de la Nación al FCP, sin embargo, el MHCP registró una ejecución presupuestal del 0%, faltando todos los recursos por obligar (Ministerio de Hacienda, 2024). Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación en su Quinto Informe al Congreso, encontró que en 2023 se asignaron para la implementación del PNIS \$1,04 billones a la subcuenta de sustitución de cultivos ilícitos del Fondo Colombia en Paz (Procuraduría General de la Nación, 2023); la Contraloría General de la República en su Séptimo Informe al Congreso de la República, encontró que la ejecución presupuestal de 2022 fue de \$4.493 millones, de los cuales el 97% corresponde a gastos de

funcionamiento (\$4.355 millones) y 3% a gastos de inversión (\$138,2 millones) (Contraloría General de la República, 2023).

La ST identifica como oportunidad de mejora que los responsables de la gestión de la implementación hagan un detallado seguimiento y reporten públicamente los recursos que se ejecutan en este fondo, asociados a los programas y proyectos, así como retomar los informes de gestión que el FCP publicaba semestralmente, haciendo mención retrospectiva a los recursos asignados, obligados, ejecutados y comprometidos de los períodos fiscales 2022 y 2023.

La ST identificó que “en el Plan Nacional de Desarrollo también fue aprobado el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) (...) en el que se incluyó el Plan Cuatrienal de Implementación” (ST, 2024, p. 275), sin embargo, la ST resalta que la actual administración del Gobierno Nacional es la última que tiene la obligación de incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo un “capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos”, según lo establece la disposición 6.1.1 del A.F. “por los siguientes dos períodos presidenciales tras la terminación del actual” (A.F., 2017, p.197), disposición que fue llevada por el Acto Legislativo 02 de 2017 a rango constitucional (Artículo.1).

Sobre fuentes de financiación, la ST identificó en su Decimotercer informe (2024) que “el PPI 2022-2026 no incluye la distribución de inversiones provenientes del OCAD PAZ” (ST, 2024, p.277) y que, de 2017 a marzo de 2023, 150 proyectos en el OCAD PAZ se reportaron con presuntas irregularidades (Procuraduría General de la Nación, 2023, como se citó en ST, 2024). Adicionalmente, la ST señaló que el Sistema General de Participaciones (SGP) en 2023 “sólo ejecutó el 7% de lo programado en el MFMP de 2017” con destino a gasto para la implementación del A.F. (ST, 2024, p.28). Desde su Undécimo Informe de verificación la ST ha reiterado la oportunidad que existe para fortalecer en materia de recursos para la implementación del Acuerdo el aumento de los recursos en el SGP pues con estos “se financia la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET” (A.F., 2022, p.197). Por otra parte, la ST resalta como oportunidad de mejora la revisión de los proyectos ejecutados con el presupuesto del OCAD PAZ que debe promover “mecanismos y medidas para que con recursos del SGR se fortalezca la implementación de acuerdos” (A.F., 2016, p.197).

Frente a la recepción de fondos de cooperación internacional, hasta su Undécimo informe (2022), la ST resaltó como oportunidad de mejora dinamizar la participación de la cooperación a través de los nuevos proyectos de inversión destinados a la implementación del A.F. debido a que ha sido una de las principales fuentes de recursos, lo que ha permitido impulsar la implementación del A.F.

Desde su Octavo informe, la ST (2021) identificó la oportunidad de mejora de hacer una revisión de los criterios con los que las entidades ejecutoras reportan los

programas y proyectos, con el fin de “determinar que las partidas reportadas por las entidades en el Trazador Presupuestal estén destinadas únicamente al cumplimiento del A.F.” (ST, 2021, p.250) . En sus dos últimos informes, la ST ha reiterado la importancia de revisar los criterios bajo los cuales se desarrolla y reporta el Trazador Presupuestal de Paz, diferenciando los proyectos de oferta usual del gobierno y los destinados exclusivamente a la implementación del A.F. en el ICBF y en el SENA, debido a que no se hace esta distinción, llevando a un sobre registro de estos recursos como parte de la ejecución destinada a la implementación del A.F. Para fortalecer el seguimiento del Trazador, la ST señala como oportunidad de mejora la inclusión de un marcador en el Sistema Integrado de Información Financiera, que realice un seguimiento detallado a los recursos de implementación. Además de la inclusión de una sección de paz en los reportes mensuales de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 4. Enfoques transversales de Género, Étnico y Ambiental

### 4.1. Enfoque de Género

107

El A.F establece que “El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo” (A.F, p. 193). Asimismo, también reconoce la “necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz” (A.F., p. 192).

Respecto de las garantías de financiación por parte del Gobierno Nacional, la ST considera oportuno diferenciar los gastos corrientes de la Nación entre los gastos para la implementación del A.F y junto con los enfoques transversales (ST, 2024).

Desde su Undécimo hasta su Decimotercer informe, la ST ha señalado la reducción de recursos destinados al Enfoque de Género (ST, 2022; ST, 2024). En su Undécimo informe, la ST identificó una reducción de recursos destinados al Enfoque de un 97%, al pasar de \$814,3 millones en 2020 a \$20 millones en 2021 (Contraloría, 2021b, p.101, como se citó en ST, 2022). En el Duodécimo informe, la ST reportó una reducción del 92% de los recursos asignados a la implementación del enfoque de Género para el punto 6 en el PGN, al pasar de \$798 mil millones en la vigencia del 2020 a \$61 mil millones para el 2021, es decir, una reducción de \$713 mil millones (Contraloría General de la República, 2022a, p.272, como se citó

en ST, 2022a). Además, en el Decimotercer informe, la ST reportó una reducción en la apropiación de recursos del PGN al pasar de cerca de \$110.000 millones en 2021 a cerca de \$40.000 en 2022, una reducción de 64% (Procuraduría General de la Nación, 2023, p. 660, como se citó en ST, 2024).

De esta manera, la ST identifica como oportunidad de mejora la asignación y ejecución suficiente de recursos para cumplir con la transversalización del Enfoque de Género que en el A.F. está señalado como uno de los principios generales de implementación. Asimismo, en su Decimotercer informe, la ST señaló que los informes de entidades de control, como los de la Contraloría General de la República, no son precisos a la hora de presentar la información; para la ST la información de esa entidad “se presentó de manera reducida y generalizada y no con información desagregada por cada punto del A.F.” (ST, 2024, p.287). Asimismo, la ST identificó en ese mismo informe que “para la mayoría de los indicadores de género, no se tienen asignaciones específicas a nivel de recursos del Presupuesto General de la Nación, pues la mayoría de las entidades no reportan información presupuestal a nivel de indicador, sino a nivel de transversalización del Enfoque de Género” (ST, 2024, p.288).

Estas dificultades, no permiten que la ST haga un proceso de verificación sobre cómo avanza la implementación del Enfoque de Género. En este sentido, en el Decimotercer informe, la ST destacó como oportunidad de mejora que las entidades de control, como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, retomen la publicación de información, en materia de financiamiento del Enfoque, de manera detallada y desagregada por Punto del A.F., como lo había venido haciendo años atrás. Al igual que información referente a la implementación de disposiciones relacionadas con población con identidad de género y orientación sexual diversa (ST, 2024, p. 294). Finalmente, como lo ha señalado la ST desde el Sexto informe de verificación del Enfoque de Género (2022b), es importante la construcción y ejecución de un trazador presupuestal para el Enfoque de Género, pues hasta su Decimotercer informe no se identificó la implementación del trazador.

## 4.2. Enfoque de Étnico

Desde su Séptimo informe la ST (2020) resaltó que la revisión del PMI debe ser concertada con las comunidades étnicas a través de la IEANPE de acuerdo con lo establecido en el A.F. (A.F., 2016, p.208). Además, la ST señala que en dicha revisión se verifique el cumplimiento de la primera salvaguarda en materia de Implementación y verificación que la IEANPE “tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutor de primer orden de la CSIVI” (A.F., 2016, p.208) .

Adicionalmente, la ST (2024) identificó en su Decimotercer informe que durante 2023 se realizó una reunión entre el DNP y la IEANPE, y dos sesiones ampliadas de la CSIVI con la IEANPE; que buscan socializar los reportes de SIPO y realizar el seguimiento del Capítulo Étnico y el Enfoque de Género de la Alta Instancia de Mujeres; además, la ST registró una reunión de planeación con voceros de la IEANPE, la Unidad de implementación del Acuerdo Final de Paz y el DNP para avanzar en la apropiación de los indicadores del capítulo étnico y los avances y dificultades de las entidades en la implementación. En este sentido, la ST destaca como oportunidad de mejora el fortalecimiento de tales espacios de socialización y concertación con los representantes de las comunidades étnicas para la implementación de planes, programas y proyectos que propicien “las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones” (A.F., 2016, p.205). Cabe señalar que, el A.F. establece que cada uno de los puntos requiere que se surta este proceso con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, para garantizar “los principios de autonomía y participación de las comunidades étnicas previstas en el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado” (A.F., 2016, p.205).

A pesar de que en su Decimotercer informe (2024) la ST encontró que, de acuerdo con el trazador presupuestal de Paz y el componente de marcación étnica en el periodo 2018-2022, se destinaron para asuntos étnicos \$1,19 billones (equivalente al 4,11% del total de recursos provenientes del PGN) (Contraloría General de la República, 2023, como se citó en ST, 2024), la ST encontró que no ha sido publicada información detallada sobre el presupuesto asignado para la implementación del Enfoque Étnico por parte del Gobierno Nacional. Por lo anterior, la ST no ha evidenciado avances en la tercera salvaguarda en materia de Implementación y Verificación que estipula que “las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos” (A.F., 2016, p.205). Por ende, la ST identifica como oportunidad de mejora la consideración que la IEANPE ha hecho al Gobierno Nacional para adelantar dicha desagregación durante el periodo restante para la implementación y la publicación de esta información por parte del Gobierno Nacional.

### 4.3. Enfoque de Ambiental

La ST encuentra como una nueva oportunidad de mejora para el presente informe la revisión de los indicadores del PMI (6.1.1 del A.F.), con el fin de incluir un enfoque ambiental transversal que permita hacer un seguimiento a las afectaciones ambientales que puedan surgir a partir de la implementación del A.F., en especial del funcionamiento de los proyectos productivos (3.2.2 del A.F.), la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– (4.1.3

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: abril 9 de 2024**

del A.F), la entrega de predios por parte del Gobierno Nacional, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva (1.1 del A.F.).

## Bibliografía

- Contraloría General de la República (marzo de 2023). Séptimo informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2022. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeanacin2022/ejecucionpresupuestal2022/diciembre2022](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeanacin2022/ejecucionpresupuestal2022/diciembre2022)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Informe de Ejecución Acumulada a diciembre de 2023. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeanacin2023/ejecucionpresupuestal/diciembre](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeanacin2023/ejecucionpresupuestal/diciembre)
- Procuraduría General de la Nación (noviembre de 2023). Quinto Informe al Congreso. Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018). *Informe de verificación del primer año de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018a). *Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2018b). *Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2019b). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*.

- Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CE-RAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021a). *No-veno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021b). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022). *Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022a). *Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2022b). *Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CE-RAC. Bogotá.*
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2024). *Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. CINEP-CERAC. Bogotá.*

**SOXEN  
AZ**

## Anexo 1. Siglas

AAI: Asistencia Alimentaria Inmediata  
ACNUDH-OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
ADR: Plan Departamental de Extensión Agropecuaria  
AETCR: Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación  
A.F.: Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto  
AFRODES: Asociación de Afrocolombianos Desplazados  
ANT: Agencia Nacional de Tierras  
ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización  
ART: Agencia de Renovación del Territorio  
ASFADDES: Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos  
CCJ: Comisión Colombiana de Juristas  
CCOET: Comando Conjunto Estratégico de Transición  
CERAC: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos  
CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad  
Cinep/PPP: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por la Paz  
CGR: Controlaría General de la República  
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja  
CIPRAT: Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas  
CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
CM: Catastro multipropósito  
CNE: Consejo Nacional Electoral  
CNGS: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad  
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica  
CNR: Consejo Nacional de Reincorporación  
CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas  
CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento  
CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal  
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social  
CPDDHH: Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales  
CPEC: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación  
CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca  
CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.  
CSM: Comisión de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la CEV  
CTEP: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz  
CTPRC/CTP: Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia  
DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República  
DAS: Departamento Administrativo de Seguridad  
DD. HH.: Derechos Humanos  
DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales  
**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial**  
**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: enero 30 de 2024**

DIH: Derecho Internacional Humanitario  
DNP: Departamento Nacional de Planeación  
DPS: Departamento de Prosperidad Social  
DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito  
ECOMUN: Economías Sociales del Común  
ELN: Ejército de Liberación Nacional  
ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación  
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa  
Revolucionaria del Común  
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por  
sus siglas en inglés)  
FCP: Fondo Colombia Paz  
FEDEGAN: Federación Colombiana de Ganaderos  
FGN: Fiscalía General de la Nación  
FOMMUR: Fondo De Fomento para las Mujeres Rurales  
FONVIVIENDA: Fondo de Vivienda  
FRISCO: Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado  
FT: Fondo de Tierras  
GPAZ: Género en la paz  
GRUBE: Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas  
desaparecidas.  
HRU: Hoja de Ruta Única  
IF: Informe Final de la Comisión de la Verdad  
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi  
ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos  
IEANPE: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos  
INMLCF/INMLyCF: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses  
JEP: Jurisdicción Especial para la Paz  
LGBTIQ+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer, +  
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
MAFAPO: Madres de Falsos Positivos  
MAP: Mina Antipersonal  
MEC: Mecanismo Especial de Consulta  
MEE: Misión Electoral Especial  
MFMP: Marcos Fiscal de Mediano Plazo  
MOE: Misión de Observación Electoral  
MOVICE: Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado  
MSE: Municipios sin Explotar  
MTSP: Mesa Técnica de Seguridad y Protección  
MUSE: Municiones sin Explosionar  
UNMVC/MVNUC: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia  
NAR: Nuevas Áreas de Reincorporación  
NARP: Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras  
NN. UU./ONU: Organización de las Naciones Unidas

**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la  
transformación territorial**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC  
Esta versión: enero 30 de 2024**

OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz  
OCAD Paz: Órgano Colegiado de Administración y Decisión  
OXI: Obras por Impuestos  
PAI: Plan de Acción Inmediata  
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional  
PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial  
PDT: Planes de Desarrollo del nivel Territorial  
PGN: Presupuesto General de la Nación  
PGN: Procuraduría General de la Nación  
PIRC: Plan Integral de Reparación Colectiva  
PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo  
Alternativo  
PMI: Plan Marco de Implementación  
PMU/PMUV: Puesto de Mando Unificado para la Vida  
PNADDHH: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos  
PND: Plan Nacional de Desarrollo  
PNRRI: Planes Nacionales de Reforma Rural Integral  
PNRSE: Política Nacional para la Reincorporación Social Económica  
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PNS: Planes Nacionales Sectoriales  
PNN: Parques Nacionales Naturales  
POSPR: Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural  
PPI: Plan plurianual de inversiones  
PSA: Pagos por servicios ambientales  
RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento  
RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil  
RNFCIS: Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas  
RPM: Ruta Pacífica de Mujeres  
RRI: Reforma Rural Integral  
RUV: Registro Único de Víctimas  
SAE: Sociedad de Activos Especiales  
SAT: Sistema de Alertas Tempranas  
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje  
SESP: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección  
SFVR: Subsidio Familiar de Vivienda Rural  
SGP: Sistema General de Participaciones  
SGPDA: Plan Nacional Rural del Sistema Progresivo de Garantía del Derecho a la  
Alimentación  
SGR: Sistema General de Regalías  
SIIPO: Sistema Integrado de Información para el Posconflicto  
SIM: Sistema de Información Misional  
SIRDEC: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres  
SISEP: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política  
**Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la  
transformación territorial**  
**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC**  
**Esta versión: enero 30 de 2024**

SIVJNR: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición  
SNR: Superintendencia de Notariado y Registro  
SRC: Sujetos de Reparación Colectiva  
ST/STCIV: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación  
TOAR: Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador  
TpC: Territorios para la Conservación  
TPD: Tratamiento Penal Diferenciado  
UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas  
UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas  
UEI: Unidad Especial de Investigación  
UIA: Unidad de Investigación y Acusación  
UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero  
UNIPEP: Unidad Policial para la Edificación de la Paz  
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
UNP: Unidad Nacional de Protección  
UPRA: Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria  
URT: Unidad de Restitución de Tierras  
WCS: Wildlife Conservation Society  
WWF: World Wildlife Fund  
ZOMAC: Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado  
ZRC: Zonas de Reserva Campesina